



UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN SIMÓN
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS (IESE)

BÚSQUEDA

REVISTA SEMESTRAL, AÑO 16 No. 28 II/2006

“... Un espíritu sabio nunca condenará a alguien por haber usado un medio fuera de las reglas ordinarias para reformar una monarquía o fundar una república. Lo que es de desear es que si el hecho lo acusa, el resultado lo excuse; si el resultado es bueno es absuelto. (...) No es la violencia que restaura, sino la violencia que arruina la que hay que condenar...”

Nicolás Maquiavelo, *Discursos*: Libro 1, capítulo 9

BÚSQUEDA

Revista semestral

Semestre II/2006

Autor y Editor: Instituto de Estudios Sociales y Económicos-IESE

Cuidado de edición: Crecencio Alba P.
César Romero P.

Depósito legal: 2 - 1- 889 - 05

ISBN: 99905-77-77-3

Impresores: Editorial KIPUS
Cochabamba – Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

BÚSQUEDA

Es una revista semestral de Ciencias Sociales y Económicas, publicada
por el Instituto de Estudios Sociales y Económicos – IESE
de la Facultad de Ciencias Económicas – FCE
de la Universidad Mayor de San Simón – UMSS

Los artículos que se publican son de exclusiva responsabilidad
de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento
de la Universidad Mayor de San Simón

Dentro la línea de apoyo a las investigaciones del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE) el presente número es publicado con el auspicio del proyecto de Desarrollo Sostenible y Conservación en el Trópico de Cochabamba (DESOS), el mismo que se ejecuta en el IESE y es parte del Programa de Cooperación a la Investigación Científica, Suecia-UMSS (PCIC)

El PCIC se inserta en el marco de la cooperación internacional entre la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI/SAREC) y la Universidad Mayor de San Simón.

Rogamos que en la producción de cualquier artículo, se mencione
el nombre de nuestra revista y del autor o los autores.

Los trabajos de colaboración y solicitudes de canje se deben remitir a:

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Mayor de San Simón
Teléfono: 4540204
E-mail: dir@iese.umss.edu.bo
Casilla No. 4973
Cochabamba – Bolivia

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN SIMÓN

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Franz Vargas L.	Rector
Roberto Iriarte N.	Vicerrector
Octavio Chávez A.	Director de Investigación Científica y Tecnológica
Luis Quiroga M.	Director de Planificación Académica
José Aramayo A.	Director Administrativo Financiero

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES FACULTATIVAS

Wálter López V.	Decano
Naddyr Zárate T.	Directora Académica

DIRECTORES DE CARRERA

Marcela Iriarte L.	Economía
René Jaldín M.	Administración
Alex Torrico L.	Auditoría

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS – IESE

Crecencio Alba P.	Director
-------------------	----------

Investigadores: Ricardo Azogue C., Andrés Uzeda V., César Romero P., Claudia Montaña Q., Pablo Cuba R., Jaime Aramayo A., Raúl Delgado B. y Miguelina Leibson Q.

Auxiliares de Investigación: Brenda Colque Ch., Danitza Paniagua T., Roxana Escalante A., César Morales G., Eder Mamani Ch. y Juan Ariel Ordoñez S.

PRESENTACIÓN

El IESE cumple en entregar la Revista Búsqueda N° 28, la misma que contiene investigaciones, ensayos y artículos relativos a la Asamblea Constituyente, Federalismo y Descentralización, Desarrollo y Post-Nación, “Consensos Normativos” políticos en Bolivia, Desempeño y Municipios, Empresas Petroleras y Medio Ambiente, Valoración Contingente.

En la primera parte de la Revista, se incluyen 4 artículos, de los cuales el primero plantea propuestas fundamentales de carácter estructural, económico, político social y en lo relativo a poderes políticos, pirámide jurídica y relaciones internacionales (Samuel Soria). El segundo artículo trata de mostrar que las demandas regionales por gestar un Estado distinto al centralista tienen en Cochabamba una densa historia previa, que ha sido ignorada (Gustavo Rodríguez). Seguidamente, en el trabajo “El Desarrollo de Bolivia y su Post Nación” (Guido Céspedes) se presenta un resumen analítico y conclusiones obtenidas a partir de la aplicación de un nuevo planteamiento hermenéutico para interpretar la realidad nacional e internacional de Bolivia. Seguidamente en el trabajo: Los “Consensos Normativos” del nuevo campo político en Bolivia (Fernando García Y.), el autor intenta explicar cómo la polarización y enfrentamiento de posiciones conducen a nuevas condiciones e imaginarios políticos, generando un nuevo escenario de confrontación como es la realización de la asamblea constituyente.

En la segunda parte, en el estudio: Instituciones y Desempeño Económico en Municipios de Bolivia (Pablo Cuba), se analizan las posiciones y cambios de los diferentes actores en los procesos de gestión municipal, y de la aplicación de los mecanismos institucionales para alcanzar una racionalidad económica y política en los contextos locales, con base en capacidades municipales. En el trabajo de investigación: Las Relaciones Sociales como Condición de Contaminación del Medio Ambiente (Tania Aillón) se trata de identificar la percepción y valoración de los grupos participantes: empresas petroleras, colonos y Estado, respecto de las relaciones sociales que establecen entre ellos y con su entorno natural, todo ello enlazado con la posición que cada uno de ellos ocupa en el proceso de apropiación

y posesión de las condiciones de producción y reproducción. Finalmente, en el estudio: Una Mirada al Método de Valoración Contingente bajo el Enfoque Ecosistémico (Alejandra Saravia-Adam Rua), se pretende realizar una valoración parcial de la Laguna Alalay en Cochabamba, en tanto se concentra en valorar los servicios recreativos de la misma, a partir de situaciones hipotéticas, plasmadas en proyectos que se ponen a consideración, conducentes al diseño de políticas socialmente óptimas.

La Revista Búsqueda presenta, una vez más, aportes reflexivos sobre cuestiones trascendentes, que constituyen elementos de discusión para la toma de decisiones y enriquecen el acervo bibliográfico.

Director del IESE

ÍNDICE

Propuestas de Fondo para la Constituyente	9
<i>Alberto Samuel Soria Arze</i>	
Apuntes para una Historia de las Demandas por Federalismo y Descentralización en Cochabamba, 1871 - 1983	67
<i>Gustavo Rodríguez Ostria</i>	
El Desarrollo de Bolivia y su Post Nación	89
<i>Guido Céspedes Argandoña</i>	
Los “consensos normativos” del nuevo campo político en Bolivia	113
<i>Fernando L. García Yapur</i>	
Instituciones y Desempeño Económico en Municipios de Bolivia: Un Análisis Conceptual	139
<i>Luís Pablo Cuba Rojas</i>	
Relaciones Sociales como Condición de Contaminación del Medio Ambiente: El caso de las colonias circundantes a los parques Amboró y Carrasco	165
<i>Tania Aillón Gómez</i>	
Una Mirada al Método de Valoración Contingente bajo el Enfoque Ecosistémico. El caso de la Laguna Alalay en Cochabamba-Bolivia ..	191
<i>Alejandra Saravia - Adam Rua</i>	

PROPUESTAS DE FONDO PARA LA CONSTITUYENTE

ALBERTO SAMUEL SORIA ARZE*

* *Economista, Abogado, Doctor en Ciencias Sociales, Docente de la Facultad de Ciencias Económicas*

PROPUESTAS DE FONDO PARA LA CONSTITUYENTE

Antecedentes.- En un artículo publicado en el Diario Opinión de Cochabamba, Revista “ASI”, de 12 de marzo de 2006, con el título de “Asamblea Constituyente o Comisión Ampliada de Reforma de la Constitución”, señalaba que de acuerdo con dicha Ley no se estaba convocando a una Asamblea Constituyente sino a una Comisión Ampliada de Reforma de la Constitución. En esa oportunidad planteaba que, de acuerdo con dicha ley, la Asamblea perdía las características de originaria, fundacional, plenipotenciaria y de supremo poder constituyente al que deberían estar subordinados los poderes constituidos; consideraba una claudicación del MAS ante la débil rearticulación de la oposición conservadora en ese momento y una traición a los planteamientos de los movimientos sociales que iba a tener consecuencias en el funcionamiento de la Asamblea y en la aprobación del texto constitucional por dos tercios de votos. Sensiblemente esa previsión se ha cumplido con creces, pues ahora será difícil aprobar propuestas de fondo que vayan a transformar realmente la estructura y superestructura del país y construir la Bolivia que tenían en mente en sus movilizaciones los movimientos sociales.

Es en ese contexto y un ambiente de confrontación y rearticulación conservadora en el contexto de la media luna y en proceso de conformación en los otros departamentos del país, cuando ya los corifeos del neoliberalismo abiertamente están planteando la “vuelta atrás”, al modelo neoliberal en su expresión más acabada, profundizando las medidas de ajuste estructural que dieron lugar a la capitalización y la privatización, es decir a la enajenación de los recursos hidrocarburíferos del país a las trasnacionales, la pérdida de soberanía y de dignidad, queriendo rendir al pueblo por el hambre y el temor infundado, en particular a los sectores medios de la población, de perder sus pertenencias, ahorros, etc., amén de expectativas de círculos derechistas de los países limítrofes, de los estrategias del Pentágono y del Departamento de Estado, y, muy especialmente, de las empresas transnacionales vinculadas al negocio de los hidrocarburos y otros recursos naturales, que no tienen miramiento alguno de destruir a un país para lograr sus objetivos de control de sus recursos, en especial los hidrocarburíferos; en un contexto de reflujo, cuando menos aparente de los movimientos sociales,

particularmente después de los sucesos de Cochabamba en enero de este año, pero que pueden reconstituirse con el MAS y todos los bolivianos y bolivianas con dignidad en un frente como aliados y no adherentes del partido de gobierno, con un proyecto político claro, una propuesta programática coherente, un plan de gobierno real y con las estructuras políticas y organizativas adecuadas, así como con el equipo de hombres y mujeres comprometidos, pero también capaces de hacer gestión estatal y operativizar las esas propuestas, solucionando problemas trascendentes como la efectiva recuperación de la propiedad de los hidrocarburos para los bolivianos, la generación de excedentes en ese sector y su adecuada utilización en inversiones de carácter productivo y social, dando lugar a la industrialización, que permita exportaciones de productos manufacturados con alto contenido de valor agregado; todo ello en un contexto del modelo de economía mixta y un patrón de desarrollo diversificado; a sabiendas que será difícil la aprobación de planteamientos de fondo en el seno de la Constituyente, confiando mas bien en las movilizaciones de carácter social y a riesgo de aventurar dichas propuestas, considero que los aspectos fundamentales que deben debatirse e insertarse en el texto constitucional con la correspondiente estructura ya conocida, porque tienen que ver con la viabilidad y sostenimiento del Estado hacía el futuro, son los que expongo en este ensayo.

Antes de plantear los temas que deben ser tratados como los más trascendentales, aquellos que tienen que ver con el carácter de la sociedad, el tipo de Estado, el carácter del modelo económico, su régimen económico, el tratamiento de la tierra y el territorio, la organización territorial del país, considerando el planteamiento de autonomías departamentales, de nacionalidades y étnicas; la determinación de la estructura del Estado en lo referente a los niveles del poder, sus competencias y sus relaciones, etc., considero que, antes que nada, se debe determinar el carácter de la Constituyente, es decir si es originaria o derivada, si es plenipotenciaria o no, si es verdadero poder constituyente al que están sometidos los otros poderes constituidos o no, y que si debe estar condicionada por alguna referencia vinculante como el Referéndum Autonomico o no, etc. Sólo después de definir estos aspectos se podrán realizar las propuestas y, por supuesto, considerar que puedan efectivamente aprobarse e implementarse.

Primera Parte: Planteamientos Preliminares

A.- Consideraciones sobre el carácter de la Constituyente.- Si recordamos que el proceso para llegar a la Constituyente se ha iniciado hace más de 20 años, inmediatamente después de aplicado el D.S. 21060 y desarrollado a medida que se

implementaban las medidas de privatización y capitalización con otras colaterales de carácter social, jurídico, etc., conocidas como de ajuste estructural, tendremos que aceptar que la propuesta de cambio de los movimientos sociales involucrados en el mismo, no sólo en cantidad sino en voluntad de cambio y transformación y por su dinámica, es comparable al de una revolución de corte clásico, aunque con mucho menores pérdidas de carácter humano y económico; por lo mismo la propuesta es de una Asamblea Originaria que pretende cambiar las bases mismas y la estructura del Estado Boliviano surgido el año 1825 y desarrollado a lo largo de 181 años. El hecho de que se cuente ya con un territorio, una población y los poderes constituidos, una historia, una tradición y una cultura, no quiere decir que esa voluntad de cambio estructural no se pueda dar y el pueblo en ejercicio de la soberanía plena transferida a sus representantes constituyentes, le confiere a la Asamblea ese carácter originario, le da su calidad de plenipotenciaria; por lo mismo puede y debe refundar el Estado y siendo verdaderamente constituyente, los poderes constituidos deben estar sometidos a ella, no está ella sometida a nadie y condicionada por nada ni hay nada vinculante a ella. Ello no quiere decir, en modo alguno, que los poderes constituidos desaparezcan, siguen funcionando sometidos a la Constituyente y por el tiempo y en las condiciones que ella considere conveniente, pero que, en todo caso, dejan de existir al aprobarse el texto constitucional, ratificado por el referéndum popular y puesto en vigencia de inmediato, ya que deberá implementarse la nueva estructura constitucional aprobada y plasmada en la nueva Constitución. El ser originaria, decía, le permitirán refundar el Estado, caso contrario deberá someterse a poderes constituidos y a sus normas, como el referido inclusive a la Ley de Convocatoria emergente de un poder constituido y promulgado por otro también constituido. Puede haber sido convocada dentro de ciertos parámetros definidos respecto de su labor y vinculada a algo, a las normas de su funcionamiento y otros aspectos; pero una vez constituida, asumiendo la soberanía popular, equiparable a la del pueblo mismo, puede perfectamente apartarse de la norma y del poder o poderes constituidos que le dieron origen y automáticamente se ponen por encima de ellos y liberarse de cualquier condicionamiento o vinculación; de otra forma no habría posibilidad alguna de verdaderos cambios, sino apenas de reformas en el contexto vigente. El ejemplo de lo que ocurrió con los Estados Generales convocados por el Rey Luís XVI, en la década del ochenta del siglo XVIII, con un fin determinado en el contexto del régimen vigente en Francia, cuando el Tercer Estado, conformado por representantes de la burguesía, campesinos, artesanos, trabajadores, etc., es decir de la mayoría de la población, asumió la Representación Popular y desconoció el viejo régimen, subordinó la autoridad del rey y de toda la estructura organizacional del poder vigente en Francia de ese entonces y se liberó de cualquier

condicionamiento o vinculación. En América Latina, al margen de las críticas superficiales que se hagan a la experiencia venezolana, el Movimiento Bolivariano, representación de los movimientos sociales populares en Venezuela, como expresión de una verdadera revolución, así no haya tenido el carácter sangriento clásico, pudo a través de la Asamblea Constituyente producir los cambios estructurales que en el presente, están plasmadas en la Constitución Bolivariana de Venezuela.

Los acuerdos a los que se han llegado hasta ahora en la Constituyente, y los que están en proceso de arribarse, conforman un híbrido que no presagia nada bueno. Se le reconoce su carácter originario, fundacional, plenipotenciario, pero al mismo tiempo no se reconoce que los poderes constituidos están sometidos a la Asamblea. Se le está coartando su poder y no es de extrañar que los poderes constituidos puedan asumir posiciones contrarias a la Constituyente cuando vean afectadas, así sea hacia el futuro, sus prerrogativas, o bien que la Constituyente considere, en el curso de su funcionamiento, necesario aprobar medidas que preparen el terreno para implementar lo dispuesto en el texto constitucional al margen de la opinión de los órganos constituidos el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Otro aspecto que se deriva del carácter originario de la Asamblea es el referido a la forma de aprobación del texto constitucional, sea para cada artículo y en cualquiera de las estaciones, sea en grande, en detalle o en revisión debe ser como establece la democracia por mayoría absoluta y no por dos tercios, puesto que de otra manera no se cumpliría la voluntad popular. El acuerdo del MAS con la oposición para aprobar la Ley de Convocatoria fue, como siempre, una indecisión, vaivén y movimiento pendular del partido de gobierno que aún no se decide y no tiene definitivamente claro que hacer. Pero como decíamos la Asamblea está funcionando, ha asumido la plenitud de la soberanía popular y puede al margen de toda ingerencia, cuando menos formal, aprobar las normas de su funcionamiento por mayoría absoluta y, lo que es más importante, también por mayoría absoluta aprobar el nuevo texto constitucional y ponerlo a consideración del pueblo boliviano a través del referéndum popular.

La determinación de las tareas que debe cumplir la Constituyente ya en funcionamiento, está también en función de su carácter originario o derivado. Si es verdadero poder constituyente y tiene carácter originario, plenipotenciario y fundacional, tal como debe ser como y así hemos indicado, las funciones que deben cumplir deben corresponder a ese carácter.

B.- Tareas fundamentales que debe cumplir como verdadero poder constituyente: Las tareas fundamentales que debe cumplir como órgano constituyente son las siguientes:

B.1.- La discusión y aprobación en su seno y en interacción con la sociedad civil del nuevo texto de la Constitución.- La Constituyente en base a la propuestas realizadas por los movimientos sociales y las que provengan de los constituyentes y los bolivianos y bolivianas identificadas con los cambios que transformen a Bolivia, con aquellas que vayan a cambiar las bases del Estado y de la sociedad boliviana, como las que plantearemos mas adelante en el presente ensayo, debe discutir y aprobar el nuevo texto Constitucional. Esta es, obviamente, su principal y fundamental tarea. Esta tarea podrá cumplirla oyendo y considerando las propuestas provenientes de la sociedad civil, de sus organizaciones, partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, comités, gremios, sindicatos, colegios profesionales, universidades, etc., considerando especialmente la composición y calificación de la gran mayoría de los constituyentes en todas las organizaciones que están representadas, con las excepciones del caso obviamente. Por lo mismo el papel de la sociedad civil es mayor, en suma es responsabilidad de todos los bolivianos y bolivianas que quieren de verdad a su patria, sin considerar su situación económica, su pertenencia étnica, filiación política, etc., tan sólo preocupados por mantener la unidad y la integridad territorial de Bolivia para construir un nuevo país, incluyente, justo, solidario, hacer las propuestas que tiendan a ese cambio en las condiciones de la globalización y la integración en el contexto externo, y los procesos de transformación vigentes en el país, en la región, el continente y el mundo.

En el transcurso de la discusión en el seno de la Constituyente, sus miembros deben interactuar constantemente con sus electores a fin de no desvincularse de sus planteamientos; el proceso debe ser permanente, continuo y fluido; debe desarrollarse paralelamente a la discusión en la comisiones de la Constituyente que se están conformando por materias y temas especificaos y en el plenario.

B.2.- Convocatoria al referéndum para la aprobación del texto constitucional.- Estando el Poder Ejecutivo bajo tuición de la Constituyente, ésta le ordena que convoque, dentro de los dos primeros meses de la sanción del texto de la Constitución, al referéndum popular a objeto de que la población lo ratifique o rechace. De esa forma una vez aprobado mediante referéndum el nuevo texto constitucional, debe entrar en vigencia lo más pronto posible, pues no es

conveniente esperar, es necesario que una vez aprobadas las reglas del juego, estas se implementen de inmediato a objeto de dar la seguridad jurídica y social a todos los habitantes del país y a los que mantengan relaciones con él.

B.3.- Supervisión de la convocatoria y la realización de la elección de los nuevos poderes constituidos.- La convocatoria, de acuerdo a lo establecido en el nuevo texto constitucional, en conformidad con las normas aprobadas en materia electoral e implementadas a través de los organismos creados en la misma Asamblea, para la elección de las nuevas autoridades correspondientes de los órganos del poder constituidos en sus diferentes niveles, debe estar, por esta única vez, de manera excepcional, bajo la supervisión de la Asamblea Constituyente. Esta convocatoria deberá realizarla dentro del plazo establecido en la misma Constitución a través del órgano Ejecutivo Nacional todavía vigente bajo dependencia de la Constituyente.

B.4.- Posesión de las nuevas autoridades elegidas.- Las autoridades elegidas, correspondientes a los poderes constituidos, deben ser posesionadas por la Asamblea Constituyente aún en funciones, para determinar claramente el origen de su mandato.

B.5.- Clausura de sus sesiones y fin de su funcionamiento y mandato.- Cumplidas las tareas anteriores, en sesión solemne de clausura la Asamblea Constituyente cesa en sus funciones y pone fin a su mandato. A partir de ese momento el aparato del Estado y la sociedad empiezan a funcionar e implementar los mandatos de la Constitución aprobada y a construir el nuevo país en beneficio de todos los bolivianas y bolivianos.

C.- Funciones complementarias.- Esas funciones son importantes para ser cumplidas por la Constituyente a fin de hacer posible la implementación del nuevo texto constitucional.

Es decir en forma paralela a la elaboración mediante el procedimiento indicado en el punto anterior, del texto constitucional, la Asamblea Constituyente como máximo órgano de poder, debe tener a su cargo, si se quiere que su labor principal sea la esperada, particularmente en su implementación, el cumplimiento de tareas urgentes que vayan a preparar las bases de aplicación de la nueva Constitución. Esas tareas actuando como órgano legislativo, dado que el legislativo debiera haber sido disuelto, o en todo caso sometido a la autoridad de la Constituyente, serían las siguientes:

C.1.- La revisión de los contratos de privatización, capitalización y operación de las empresas capitalizadas.- Como los referidos a los firmados por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos con las transnacionales del petróleo, los de capitalización que la dividieron en lo fundamental, en Chaco, Andina y Transredes, dejándola como residual; los de venta de las refinerías de Valle Hermoso y Palmasola a la Empresa Boliviana de Refinación (PETROBAS), los de capitalización de ENTEL, ENDE, ENFE, LAB, etc. Esta propuesta que había incluido en mi trabajo anterior, pareciera que ha dejado tener vigencia. Sin embargo, transcurrido un año del gobierno del MAS, no se ha avanzado mucho en ese campo, por el contrario el Decreto Supremo llamado de nacionalización “Héroes del Chaco”, había quedado, suspendido. La aprobación por el Senado es muy probable que sea cuestionada, por lo que esa tarea la debe cumplir la Asamblea Constituyente, poniendo fin a esa situación y evitando cualquier controversia.

C.2.- Aprobación de una nueva Ley de Hidrocarburos.- Esto es importante para que Bolivia, superando las limitaciones existentes en la actual Ley de hidrocarburos N° 3058, pueda realmente disponer de normas que signifiquen la recuperación efectiva para el país de la propiedad de recursos hidrocarburíferos, la refundación y fortalecimiento de YPFB como empresa estatal privilegiada, encargada de la planificación y operación en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, incluyendo las tareas aguas arriba y aguas abajo, particularmente la refinación, la comercialización interna y externa, la industrialización de los mismos; actuando de manera directa preferentemente y, en caso necesario, asociada con empresas de capital nacional y/o extranjero en las que la empresa estatal tenga la mayoría accionaria; el establecimiento permanente y no transitorio del 80% de regalías para los megacampo; en especial la efectivización de la recuperación de las refinerías de Palmasola y Valle Hermoso, mediante la nacionalización o transformación en empresas de economía mixta con mayoría del Estado.

C.3.- La aprobación de disposiciones constitucionales, leyes constitucionales referidas a la creación de condiciones para la transición de la vieja estructura de poder a la nueva generada por la Constituyente, en especial las que tengan que ver con la convocatoria y posesión de los nuevos órganos del poder constituidos.

C.4.- La aprobación de cualesquiera otras disposiciones que sean necesarias para su adecuado funcionamiento y el del Estado mientras no se apliquen las

normas de la nueva Constitución, en particular los referidos a los órganos constituidos por ella.

En todo caso, como indicaba en otro trabajo publicado anteriormente (Revista Búsqueda N° 25. IESE. UMSS. Cochabamba, Bolivia, Enero 2005), considerando el carácter del texto constitucional y dado que ese texto debe tener un horizonte de tiempo cuando menos veinte a cincuenta años, las propuestas que tienen que ver con lo sustancial del nuevo orden plasmado en la nueva Constitución, se los debe ordenar en una secuencia de significación e importancia, aunque luego en la redacción del texto constitucional mismo, considerando la lógica jurídica y la estructura formal, se pueda reformular la secuencia y el orden de los mismos, plasmados en forma de artículos.

Con este criterio, como lo hemos señalado en el trabajo anteriormente indicado, en otros publicados o planteados en foros o seminarios, la estructura de las propuestas debe ordenarse en una secuencia que guarde significación de importancia y magnitud; por ejemplo que vaya de las de carácter estructural -fundamental, siga con las de carácter económico, las de carácter político – social, las que tienen relación con los derechos, deberes y garantías ciudadanas, que tenga que ver con los poderes públicos y la pirámide jurídica, los relacionadas con los regímenes especiales, las referidas a las relaciones internacionales, y, finalmente con la introducción de reformas en la constitución o aprobación de una nueva constitución.

En este trabajo de extensión limitada no pretendemos abarcar exhaustivamente a cada uno de esos aspectos, sino tan sólo indicar en cada uno de ellos, lo más relevante y sustancial.

Con ese criterio hacemos entones las propuestas para los aspectos más trascendentales en cada uno de los tópicos indicados.

Segunda Parte: Propuestas fundamentales para el contenido de la nueva Constitución Política del Estado

En esta parte del trabajo, que es la fundamental, teniendo en mente un determinado contenido filosófico, doctrinal, ideológico y conceptual, plantaré los aspectos más significativos que deben ser abordados, considerados, discutidos y aprobados; para luego en el marco de la lógica constitucional elaborar el texto correspondiente de manera que tenga coherencia lógica y jurídica, refleje la realidad, los cambios y

las propuestas hacía el futuro. Plantearemos tan sólo los aspectos fundamentales procurando su formulación jurídica, dejando para otro trabajo de mayor amplitud el tratamiento total y la redacción doctrinal del texto Constitucional.

En otros términos los planteamientos propuestos se referirán a los aspectos más importantes y significativos que deben tener cabida en el nuevo texto constitucional, que determinan la transformación de la sociedad y del Estado Bolivianos.

I.- Clasificación de las propuestas fundamentales.- En el contexto anterior, las propuestas planteadas las clasificaremos, previo a su redacción en forma articulada, considerando ir de lo más trascendental a lo particular, de la manera siguiente:

A.- De carácter estructural.- En un listado no agotado, estarían los referidos a la definición del carácter y tipo del Estado, de la soberanía y su ejercicio, del modelo económico; la determinación constitucional de la propiedad del Estado Boliviano de todos los yacimientos hidrocarburíferos, así como de ellos en toda la cadena productiva de su transformación, la propiedad estatal de los recursos minerales, hídricos y otras fuentes de energía, así como del suelo y del subsuelo; el señalamiento de que toda esa propiedad es inalienable, imprescriptible e intransferible por cualquier medio o forma, ni de ninguna forma, ni mediante ley, decreto u otra norma, contrato; la definición del tipo de estado y su forma de gobierno; la organización territorial del Estado, definiendo las regiones, departamentos, provincias, secciones, municipales, cantones, etc., y la determinación de las competencias transferidas por el poder nacional a los órganos de los gobiernos departamentales (regionales), municipales, territoriales, indígenas, etc., vinculadas a la descentralización administrativa, dando lugar a las autonomías; la definición del papel del estado en la vida económica y social; el señalamiento de los derechos, garantías y deberes de los ciudadanos; la nacionalidad; el establecimiento de los organismos de intermediación popular, como los organismos de la sociedad civil, gremios, sindicatos, asociaciones, federaciones, confederaciones, comités cívicos, colegios profesionales, etc., la definición del papel de los partidos políticos y otras organizaciones políticas en la nueva estructura política de la sociedad y Estado bolivianos; la concretización del modelo económico en el marco del cual se construya la estructura productiva del país como la base de todo el armazón social y estatal.

B.- De carácter económico.- También en un listado tentativo no agotado, se tendrían que considerar los siguientes: Conformación del sector estatal encargado

de la operación y/o control de actividades estratégicos de la economía, es decir las relacionadas con recursos naturales hidrocarburíferos, mineros, hídricos, forestales, minerales estratégicos, telecomunicaciones, generación y distribución de energía eléctrica, sobre la base del reconocimiento constitucional de que la propiedad estatal nacional tiene carácter imprescriptible, intransferible, inalienable e indelegable; la efectivización de este mandato por el Estado a través de sus empresas preferentemente, o mediante contratos asociativos de éstas con empresas privadas nacionales preferentemente, o extranjeras, donde las empresas del Estado tengan mayoría accionaria; planificando, organizando y ejecutando las actividades en toda la cadena productiva hidrocarburífera, tanto aguas arriba como aguas abajo, vale decir la exploración, explotación, transporte, refinación, comercialización y exportación de los hidrocarburos; el señalamiento de que el Estado a través de sus empresas directamente o mediante contratos de asociación de estas con las del sector privado nacional o extranjero planifique y ejecute la política de industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, en particular de los recursos hidrocarburíferos, mineros y otros; el señalamiento de que el comercio exterior, tanto de importaciones como de exportaciones debe estar planificado y controlado por el Estado; el señalamiento de que este sector con tecnología de punta y gestión competitiva, será el motor de la economía y el que vincule al país de manera positiva en un proceso integración con la globalización; el establecimiento de que el sector privado preferentemente nacional, y el extranjero, tienen a su cargo todos los otros sectores, vale decir los que no se consideren estratégicos para el país; la determinación del sector social constituido por cooperativas, empresas autogestionarias, asociaciones de productores con carácter empresarial y otras formas de capital productivo, así como las organizaciones económicas originarias (ayllu), propiedades comunitarias en el campo y la ciudad que deben tener el sostén y el apoyo del Estado; el carácter de la política económica y financiera del país que debe tener como meta el crecimiento de la economía nacional y su desarrollo sostenible económico y social, la conservación de la mayor parte del excedente generado en el país y su inversión productiva y social; una más equitativa distribución del ingreso; la normativa referente a los aspectos básicos y estratégicos del mercado de capitales así como del sistema bancario, que deben servir para coadyuvar al ahorro nacional tendiente a la inversión productiva; la obligación del Estado de crear y hacer funcionar bancos de fomento e inversión al sector productivo, en particular al agropecuario, al campesinado, a la micro, pequeña y mediana empresa, cooperativas y organizaciones productivas originarias; la definición de los términos de la

participación de la inversión privada nacional, y especialmente extranjera, considerando que deben estar sometidas a los intereses del país y, en todo caso, al control de los organismos del Estado, en particular en relación a que las inversiones estén en lo posible efectivizadas en proyectos con participación asociativa del Estado en los sectores estratégicos, sin perjuicios de inversiones directas en otros sectores; la determinación de que las empresas estatales y mixtas conformadas de acuerdo al nuevo modelo, en las que participen en forma conjunta capitales estatales y privados nacional y/o extranjero, deban estar sometidas en última instancia al control social; la fijación de normas fundamentales referidas a las formas de organización de las empresas del sector social, cooperativo, mixto y las relaciones del sector privado con el público deben definirse en el contexto del modelo de economía mixta; el establecimiento de las normas básicas de las formas de organización económica autóctona, basadas en la cooperación y la reciprocidad dando rango constitucional a las existentes, el establecimiento del apoyo del Estado como coadyuvantes importantes del crecimiento económico y del desarrollo, considerándolas económico y social auto sostenido del país; el planteamiento claro y preciso de que la tierra debe ser concedida por el Estado en sus órganos del poder nacional, en su calidad de representante de toda la sociedad boliviana, sobre la base del esfuerzo productivo, es decir del trabajo en sus diferentes formas y no del pago de impuestos; el planteamiento claro de que el país debe propender a la recuperación de su tradición minera, coadyuvando al resurgimiento y desarrollo del sector, en particular de las empresas pequeñas y cooperativas mineras, y principalmente de la refundación y fortalecimiento de la empresa minera del Estado la COMIBOL, en el marco de la recuperación de la propiedad para el país de los yacimientos mineros; el planteamiento claro y preciso, dada la significación de la coca para el país, de que su cultivo debe establecerse en función de la sustitución del narcotráfico con una economía alternativa que tienda a la industrialización y el uso múltiple de la hoja de coca, con cocaína cero; la definición de las características básicas del sistema de planificación nacional, de las estrategias que guíen sus acciones, de sus competencias y su organización; la especificación clara y precisa de que todas las empresas que operan en el país se consideran bolivianas y están sometidas a las disposiciones de la Constitución, las leyes y otras disposiciones legales bolivianas y que están bajo el control y la jurisdicción y competencia de los tribunales bolivianos y autoridades administrativas bolivianas.

C.- De carácter político social.- En este aspecto considero que los planteamientos fundamentales deben ser: La definición de las competencias y atribuciones del

poder nacional en sus diferentes niveles: nacional, departamental, regional, municipal y originario étnico, y de los diferentes órganos que conforman el poder nacional, departamental, municipal, cantonal, de los pueblos originarios, étnias, etc.; el establecimiento de su estructura, relaciones y las maneras de control y fiscalización sobre ellos; la definición de la estructura política territorial del Estado, considerando como base de la misma esas definiciones, manteniendo por tanto, el carácter unitario, autonómico y descentralizado del Estado pero con unidad territorial y propiedad estatal del suelo el subsuelo y de todos sus recursos naturales renovables y no renovables y de su manejo por el poder nacional en representación de todos los bolivianos y bolivianas; las normas referidas a la reestructuración total del sistema judicial del país, acorde con el nuevo tipo de sociedad y Estado definido y establecido por la Constituyente; la definición de las otras instituciones del poder como las Fuerzas Armadas, la Policía, con determinación específica de sus funciones y atribuciones; la función de los organismos de defensa social y control, como la fiscalía, Defensor del Pueblo, Procurador, Contralor, etc.; la definición de los regímenes cultural y educativo en todos sus niveles partiendo del criterio de una educación pública, gratuita y productiva y de los otros regímenes especiales como el laboral, de familiar, etc..

D.- Las referidas a la formación de los poderes públicos y la pirámide jurídica.-

Estas pueden ser consideradas también con las de tipo político, dado que se refieren a la formación de los poderes públicos, por delegación del soberano que es el pueblo, pero por sus particularidades y su presencia propia en la estructura del texto constitucional se deben plantear de manera particular. Ellas se refieren fundamentalmente a la elección directa de las autoridades en carácter de delegadas de la soberanía popular: Presidente, vicepresidente, constituyentes, los miembros del congreso unicameral, prefectos consejeros departamentales constituidos en asamblea departamental, alcaldes, concejales, agentes cantorales, jueces y fiscales, defensor del pueblo, contralor; el referido a la revocatoria del mandato de los representantes populares; el establecimiento de la segunda vuelta para la elección del presidente y otras autoridades entre los dos primeros más votados, cuando en la primera vuelta no hayan alcanzado la mayoría absoluta, el establecimiento de un congreso unicameral; la estructura del ejecutivo, del órgano judicial; la definición del rol de los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y de las organizaciones de los pueblos indígenas en el contexto del régimen electoral; el establecimiento de la pirámide estatal y jurídica; el reconocimiento e imbricación de las normas aprobadas por la Constituyente, las del derecho internacional, las del derecho

comunitario y las que correspondan a los pueblo originarios y etnias en todas las zonas y regiones del país.

E.- Las referidas a las Relaciones Internacionales.- Son muy importantes en la coyuntura presente como resultado de los procesos a nivel mundial, continental y regional, caracterizados por la globalización y la integración. Es decir debe considerarse como un aspecto fundamental la definición de las relaciones internacionales, tanto con los países desarrollados, en particular con el que constituye la potencia hegemónica en lo político y militar y, en muchos casos, económico para nuestro país, como son los Estados Unidos de Norteamérica, sin desmerecer a Europa, el Japón, China, Rusia, la India, así como también los países latinoamericanos, en especial nuestros vecinos entre los que destacan Brasil, Argentina, Perú, Paraguay, Chile, por su importancia económica y nuestra aspiración marítima; con las compañías transnacionales como importantes actores en el presente, los organismos internacionales, los de financiamiento, etc. Entre otros, deberían considerarse aspectos como la definición de las relaciones internacionales, el carácter de nuestras relaciones con los países vecinos en el contexto de Sudamérica y nuestra participación en los procesos de integración en la CAN y el MERCOSUR, las nuevas propuestas como el ALCA, el ALBA, el Tratado de Comercio de los Pueblos y el poco conocido ALCSA, Tratado de Libre Comercio de Sudamérica, como conjunción del MERCOSUR y la CAN; la definición de nuestra posición como Estado respecto a nuestro acceso soberano al mar; la definición de una política de Estado en política internacional referente a los aspectos más significativos en materia productiva interna y comercio exterior; la determinación de los procedimientos que permita la conformación de un entramado jurídico lógico y coherente en la nueva normativa constitucional emergente de la Asamblea Constituyente, plasmado en el nuevo texto constitucional y las normas del Derecho Internacional con su contenido y tendencias actuales.

De estas propuestas, por las limitaciones de extensión del ensayo me referiré tan sólo a los más importantes y que seguramente van a ser objeto de discusión tanto en el seno de la asamblea, como en la sociedad civil. Puede ser que la presentación no sea en el orden anterior, sino más bien en el de su trascendencia y complejidad. Con ese criterio señalamos entonces los más importantes, acompañando además con la redacción del articulado a insertarse en el nuevo texto constitucional en el contexto de la lógica jurídica y estructura para este tipo de documentos.

En la dinámica de avanzar hacia la elaboración del nuevo texto constitucional, considero que deben indicarse esos temas, que emergen de la realidad externa e interna del país y que pretenden no sólo reflejarlas sino fundamentalmente establecer los objetivos y las metas a lograr en ese proceso de transformación en la construcción de un nuevo país. Probablemente muchas de esas propuestas tengan más bien el carácter de subjetivas, casi utópicas, pero deseables a lograr para esa transformación.

En ese sentido es que, en lo que sigue en este ensayo se ampliarán algunos de los temas considerados fundamentales de acuerdo a la enumeración anterior y se intentará su redacción para luego, cuando se redacte el cuerpo total del texto constitucional, se lo puedan ensamblar para dar nacimiento a la nueva Constitución Política del Estado.

II.- Planteamientos fundamentales que deben ser considerados por la Asamblea Constitucional par su discusión e inclusión en el nuevo texto Constitucional.

1.- Carácter y Tipo del Estado.- Bolivia es un Estado constituido sobre la base de la nación boliviana conformada por mayoría mestiza y conformada por las nacionalidades y grupos étnicos asentados en un territorio en una región que tiende a integrarse para tener una inserción positiva en el proceso de globalización. Bolivia a través de su historia a partir de Tihaunacu, el Kollasuyo dentro del Tawantinsuyo, el Alto Perú durante el Período colonial constituyendo la Audiencia de Charcas, el período republicano de 181 años de historia a partir de 1825, ha conformado en ese proceso una nación basada en el mestizaje que tiene una historia, una tradición, valores compartidos, héroes reconocidos por todos o la gran mayoría de los que habitamos el país, que tenemos un sentimiento de adhesión a esa formación social, económica, cultural y política, que llamamos nación. Con todas las deficiencias y debilidades se ha conformado, o está en proceso de conformación, un espacio económico con centros económicos de articulación de los circuitos productivos en todo ese proceso, vinculado entre sí y con el exterior. Su base étnica es mestiza al punto de configurar la mayoría de la población y al igual que en todas las sociedades divididas en clases, sin desconocer la presencia de nacionalidades diferenciadas y grupos étnicos con sus costumbres, usos y tradiciones, la estructura productiva es clasista con esos ribetes de etnicidad. El grupo mestizo configura aproximadamente un 60 % de la población total del país, no tanto por su noción de pertenencia sino por su actuar en lo económico, social y cultural. Así lo señalan

estudios demográficos actuales. Ese sector mestizo mayoritario de la población boliviana tiene como instrumento de relación comunicación productiva y cultural al castellano, aunque puede también manejar algún idioma o dialecto de las grandes racionalidades como el quechua y el aymara, el guaraní en sus diferentes modalidades y vertientes, pero se identifica con el castellano y lo considera como la herramienta de su formación educativa y de su ascenso social.

La actividad productiva que desarrolla la nación boliviana, con diferentes ubicaciones en el proceso productivo, en función de su relación con la propiedad de los medios de producción, dando lugar a las clases y grupos sociales que la conforman, abarca todo el país y la gran mayoría de los sectores productivos de bienes y de servicios, la agricultura, la ganadería, la forestal, la minería, la industria, el comercio, las finanzas, los servicios, el comercio exterior en un contexto de dependencia y dominación de las transnacionales y de una económica de mercado sometida a la globalización con base ideológica neoliberal, un patrón de desarrollo primario exportador, en unidades productivas, en el contexto de nuestras magnitudes, grandes, medianas, pequeñas, micros, etc., que se encuentran en todo el territorio nacional estableciendo, como dijimos en su contexto, eso que se denomina mercado, con centros articuladores que se encuentran fundamentales en lo que se ha llamado el eje La Paz – El Ato, Cochabamba y Santa Cruz.

En el aspecto espiritual de su contenido, la nación boliviana comparte objetivos comunes, cuando menos en lo relacionado con la unidad nacional, su integridad territorial y su presencia en el contexto internacional y, en consecuencia, su viabilidad y su fortalecimiento, ideales y esperanzas sobre su crecimiento y desarrollo, todo ello a en el contexto del tiempo y del espacio – territorio que conforma una verdadera comunidad. El componente de solidaridad entre sus miembros, para algunos inexistente o más bien ausente entre las poblaciones de determinadas regiones, está dada por el sentimiento de los sacrificios realizados en el curso de mas de 500 años de existencia conjunta y la conciencia de realizarlos en el futuro para continuar teniendo una patria, un país; en resumen en el deseo de continuar viviendo en común. Finalmente considerar que, aunque con reticencias y en condiciones de desigualdad e inequidad, injusta desde todo punto de vista, pero condicionada por los momentos y contextos históricos, a partir de la República los bolivianos hemos vivido bajo un determinado ordenamiento jurídico supremo, plasmado en la Constitución. En suma mantenemos la voluntad de permanecer unidos en el contexto de un territorio, compartiendo valores, símbolos y la historia

En definitiva la nación boliviana, como indicaba anteriormente, ese grupo social mestizo en lo fundamental, creciente a lo largo del tiempo ha ofrecido una continuidad histórica teniendo como antecedentes a Tiahuanacu al Kollasuyo y al Alto Perú, durante la colonia, desde la fundación de la República hasta el presente, en el curso de 181 años, ha existido de manera orgánica como un todo fácilmente distinguible de otras naciones, ha poseído y posee modalidades propias, peculiares y está decidida a continuar en el futuro, a seguir adelante no obstante que los grupos sociales que la conforman tengan diversas razas, idiomas e incluso religiones, pues están unidos por el pasado, deben ser solidarios en el presente en la coyuntura globalizadora y proyectarse en el futuro juntos como única alternativa de supervivencia y desarrollo, como una condición básica, para que, agrupados políticamente en un Estado, puedan también continuar formando parte de los actores internacionales estatales.

El componente mítico religioso es otro de los elementos que amalgama a ese importante y mayoritario sector de la población boliviana en permanente proceso de mestizaje, pues no obstante el avance de las diversas sectas protestantes cristianas el sincretismo de la religión católica con las creencias precolombinas andinas ha llegado a conformar una conciencia y práctica religiosa particular que comparten no sólo mestizos, sino inclusive poblaciones autodenominadas “originarias”, como los quechuas, aymaras y guaraníes.

Es este sector, con las limitaciones y las contradicciones indicadas, el que trata de asimilar el conocimiento tanto interno como externo, de llevar adelante la innovación y ha tratado de vincularse, en conformidad con los intereses transnacionales y de sus elites dominantes, con la economía mundial

Es en el seno de la nación boliviana donde sus diferentes sectores y clases se esfuerzan por acceder al remanente del excedente generado en el país y apropiado por el capital transnacional, dejando el remanente para la disputa entre sus grupos dominantes que se quedan con la mayor parte del mismo, y los dominados intentan tener acceso a ese excedente o incrementar su paupérrima participación, y modificar, de esa manera, sus condiciones de existencia en su relación con sus vínculos al proceso productivo y al poder.

Esa es pues la nación boliviana dividida en clases y sectores sociales no con la pureza explicada por el marxismo, sino teñida de etnicismo, costumbrismo, etc., la que se ha constituido paulatinamente convirtiéndose a largo de los años, especialmente en el siglo XX y más propiamente en su segunda mitad de ese siglo

y lo que va de este, en la mayoría de la población del país, especialmente en la población urbana, que también ha pasado a ser la mayoritaria. Esa tendencia que va a seguir aumentando en cantidad y penetrando en todas las esferas de la actividad económica, social y cultural, permite avizorar que sí existe la base social necesaria para que el proceso de consolidación de la nación boliviana, aun en las condiciones de la integración y la globalización, se siga desarrollando, paralelamente a esas corrientes, continuará hasta tener personalidad propia en el futuro.

En el contexto de la nación boliviana, antes caracterizada, donde la población mestiza se ha transformado en mayoría, conviven núcleos poblacionales importantes desde los tiempos precolombinos con formas de organización productiva, cultural, tradiciones, costumbres y formas de comunicación que se aproximan a la categorización de idioma, propios de lo que se ha venido en llamar en el campo del materialismo histórico “las nacionalidades”. Sin embargo, a pesar de disponer de esos atributos, no han logrado conformar una identidad económica propia, es decir un espacio territorial suficientemente considerable, pero fundamentalmente económicamente homogéneo, que se lo pueda llamar espacio integrado vinculado por un centro articulador. La producción de las comunidades que intercambian productos en una lógica de producción simple, no puede constituir ni mucho menos una economía autónoma. Sus vínculos económicos, en gran medida, son con esa entidad mayor de la que forman parte, la nación boliviana y, a través de ella con el exterior al territorio de la nación boliviana y del Estado al que sirve de base, sin desconocer también el intercambio que tiene lugar entre ellos.

Esos grandes núcleos étnicos que conforman las poblaciones quechuas y aymaras principalmente y también el conjunto de las étnias genéricamente agrupadas como guaraníes, reiteramos, tienen muchos de los atributos de las naciones pero no han logrado conformar verdaderas naciones por la carencia de varios de dichos atributos, como el referido a lo económico particularmente que, en el contexto mundial actual, tiene especial significación y que no se justifica esa conformación hacia el futuro, de esas nacionalidades en nación, sino más bien por el contrario el proceso de mestizaje, con inclusión de muchas de sus particularidades, debe continuar fortaleciendo la nación boliviana como parte importante, constitutiva de ella, fortaleciéndose también esas nacionalidades en el contexto la nación boliviana, en una sociedad no excluyente sino incluyente, no cerrada, sino abierta, democrática, no racista en ninguna dirección, teniendo las mismas oportunidades de participar en la vida económica, tener acceso a los resortes del poder y sin perder

sino mas bien consolidar y fortalecer su identidad propia. A mayor abundamiento es preciso señalar que ello no es fácil pero posible, puesto que su situación de indígenas no condicionó automáticamente su posición en el proceso de la producción sino que coadyuvo para que los principales núcleos de esa población tuvieran una condición desfavorable importante en su acceso a la equidad y la igualdad, incluso en lo económico, pero particularmente en lo social, lo que es preciso terminar de manera efectiva.

Si consideramos que ello es posible, entonces debemos concluir que el Estado Boliviano emergente del nuevo Pacto Social, considerando los intereses, aspiraciones, expectativas y fundamentalmente su significación económica, social, productiva, tecnológica y política, debe ser un Estado Nacional conformado por la nación boliviana integrada por esa población que se considera boliviana y por las nacionalidades que se integran y existen en su seno, como son los quechuas, aymaras, guaraníes, etc., que con su pertenencia jurídica y políticamente reconocida adquieren la significación merecida en ese contexto, vale decir plena igualdad de oportunidades de acceso a la actividad productiva, igualdad ante la ley sostenida por cambios en la estructura productiva a construirse en el contexto de un modelo de economía mixta en el que haya presencia de empresas con diferente propiedad sobre los medios de producción, teniendo como motor al sector estatal con control social en el sector estratégico, y un patrón de desarrollo de base ancha pasando de la generación de excedente en la producción de materias primas y su envío al exterior en su mayor parte junto a las materias primas, a su incremento a través de la industrialización que incorpora valor agregado y la exportación de productos manufacturados y servicios con ese contenido.

El considerar que los quechuas, aymaras, o los que artificialmente han constituido la “nación cambia” que pretende recoger las particularices de la población blanca mestiza del oriente boliviano, que no tiene nada que ver con los pueblos originarios, son verdaderas naciones, significaría reconocerle sus atributos, uno de los cuales es precisamente su capacidad de autodeterminación que puede llegar a la separación o secesión del estado del que forma parte o en el que está inmerso. En los hechos significaría la posibilidad de disgregación del Estado, máxime si grupos oligárquicos están interesados en que ello ocurra, recibiendo fuerte apoyo en este proyecto de empresas transnacionales e incluso de las élites que se encuentran en función de poder en varios países del subcontinente.

En consecuencia el Artículo Primero de la Constitución Política del Estado que define el carácter y tipo de Estado, debe resaltar ese carácter es decir de ser un estado nacional conformado por la nación boliviana y las nacionalidades aymara, quechua, guaraní y grupos étnicos, pudiendo redactarse el artículo correspondiente en los siguientes términos:

Artículo 1º.-

I.- Bolivia, libre, independiente, soberana, conformada por la nación boliviana y las nacionalidades quechua, aymara, guaraní y los grupos étnicos que pueblan su territorio, por tanto pluriétnica y pluricultural, constituida en República unitaria descentralizada y autonómica, adopta para su gobierno la forma democrática participativa y representativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos sin exclusiones de ningún tipo.

Se debe completar este artículo reproduciendo ampliado el numeral II del Art. 1º de la Constitución actualmente vigente, en los términos que siguen

II.-Es un Estado Social Democrático que tiene y sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y la solidaridad.

2.- Definición de la soberanía y su ejercicio.- Es particularmente importante la definición de que la soberanía reside en el pueblo, que es inalienable e imprescriptible, que se ejerce directamente por el mismo pueblo a través de figuras como la Asamblea Constituyente, el referéndum, el plebiscito, el cabildo y las asambleas de pueblos originarios y etnias y, subsidiariamente, por las autoridades elegidas o nombradas conforme a ley. Por lo tanto este artículo debe quedar redactado de la siguiente forma:

Art. 2.-

I.- Soberanía del Pueblo.- La soberanía reside en el pueblo, es inalienable e imprescriptible. El pueblo la ejerce directamente deliberando y gobernando a través de la consulta popular nacional, departamental, provincial, seccional y cantonal, la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, el cabildo y las asambleas de los pueblos originarios y etnias, y subsidiariamente a través de las autoridades elegidas o designadas conforme a ley.

II.- Las autoridades elegidas o designadas conforme a ley constituyen los órganos del poder del Estado por mandato del pueblo, legislativo, ejecutivo, judicial y las instituciones que conforman el aparato del Estado. La independencia y coordinación de estos órganos es la base del gobierno. Las funciones públicas del poder público delegado: legislativa, ejecutiva y judicial no pueden ser reunidas en un mismo órgano.

El señalamiento constitucional de la religión debe ser escueta y reflejar la realidad presente y la plena libertad en este aspecto de todos los habitantes y estantes del país y debe quedar redactada en la siguiente forma:

Art....El Estado reconoce y sostiene la plena libertad de cultos en el contexto de la realidad nacional. Se garantiza la enseñanza religiosa así como la laica.

En el texto constitucional, a continuación de estos artículos y respetando la estructura tradicional se deben incluir y desarrollar los referidos a los derechos de la persona incluyendo los de segunda, tercera y cuarta generación, así como sus garantías y obligaciones de los bolivianos y bolivianas, incluyendo la ciudadanía y la nacionalidad.

3.- El Modelo de Economía Mixta y Patrón de Desarrollo sustentado en la generación de valor agregado como producto de la industrialización.- Uno de los temas fundamentales que debemos definir los bolivianos a objeto de establecer las metas a lograr en el mediano y largo plazo, que no pueden ser sino una transformación radical de la estructura productiva, un crecimiento económico considerable de manera que se pueda lograr un mejoramiento sensible del nivel de vida de la población, mediante la generación y dotación de empleo en un contexto de una más equitativa distribución del producto nacional y la utilización del excedente en el país para ampliar la capacidad productiva, la innovación y la productividad del trabajo haciendo a las empresas y al país competitivos en el contexto internacional, es justamente el definir el modelo de economía y en ese contexto del patrón de desarrollo que permita generar ese excedente y su utilización conforme a los intereses del país.

Para esa definición tenemos que considerar el contexto externo y la situación económica social del país, los actores económicos, su significación, la estructura del PIB, su nivel tecnológico, niveles de competitividad, ocupación, etc. Dado el carácter de este trabajo y la limitación en extensión, nos referiremos sólo a los más significativos, pero previamente presentaré un breve resumen de los aspectos condicionantes.

3.1.- Contexto Externo.- La globalización caracteriza el mundo de hoy y condiciona el comportamiento, el desempeño económico y político de los países, en especial de los en vías de desarrollo como el nuestro, que en alguna medida está o debiera estar mediatizado por los procesos de integración. En ese contexto es el mercado internacional el que determina la viabilidad no sólo de las empresas o unidades económicas, sino también de los países en función de su competitividad, siempre y cuando tengan posibilidad de generar un excedente con que participen en ese proceso. Nuestro país tiene ventajas comparativas muy grandes por la presencia de los recursos naturales tanto renovables como no renovables, en especial de hidrocarburos que por si, y mucho mas con su industrialización, pueden generar un excedente (en parte renta petrolera) que sirva de fuente de recursos para llevar adelante inversiones de carácter productivo y social que permitan generar empleo, ampliar la capacidad productiva nacional, la industrialización en el contexto de un nuevo patrón de desarrollo, innovación tecnológica, educación, salud, vivienda, etc. En resumen del éxito que se tenga en el manejo en beneficio nacional del negocio hidrocarburífero dependerá, en gran medida, el éxito del proceso de cambios que anhela la mayoría del país para construir un nueva patria, incluyente, solidaria, equitativa, con justicia social.

Las relaciones económicas de nuestro país, sustentadas en el comercio exterior y las finanzas, están atravesando un momento favorable en la coyuntura presente. El ascenso de los precios de los principales productos exportables, como los minerales, hidrocarburos y otros, que han permitido vislumbrar una suma impensable hacen apenas unos años, de aproximadamente cuatro mil millones de dólares para el presente año en exportaciones, con franca recuperación de los minerales y también de las zonas y departamentos mineros en el país, suma que seguramente se mantendrá en el futuro próximo, dada la constante en las tasas de crecimiento de las economías china, hindú y otras. Ello da relativa confianza en lo que pueda ocurrir en este campo en el futuro inmediato y, lo que es más importante, para poder construir el sector estratégico nacional en lo que se refiere a los productos y tecnologías en el proceso, pero fundamentalmente de su capacidad generadora de excedente utilizable para industrializarse así mismo e industrializar a otros sectores; sector estratégico constituido por los hidrocarburos, la minería, la electricidad, donde son evidentes nuestras ventajas comparativas esperando que, a través de la innovación, las transformemos en competitivas, y salgamos de la situación en la que nos encontramos aprovechando los excedentes que generemos en ese sector para la transformación productiva del país y una sustancial mejora en el empleo, el ingreso

y el nivel de vida de todos los bolivianas y bolivianos, logrando que la mayor parte del excedente generado en el país se quede a fin de hacer frente a la inversión productiva y social, premisa para lograr las metas indicadas.

3.2.- La realidad económica del país.- En Bolivia coexisten diversas formaciones económico sociales, aunque para la mayoría de ellas, por lo menos hasta que se produzca la recuperación efectiva de los recursos naturales, en especial hidrocarburos y mineros para los bolivianas y bolivianos y otros cambios, la propiedad privada y el accionar del mercado son la base y el fundamento de su existencia y actividad, aunque matizada por la presencia de empresas estatales y otras formas de organización productiva. Es justamente la enajenación de los recursos naturales, hidrocarburos mineros, hídricos, forestales y el acaparamiento e tierras, lo que ha conducido a la situación económica social presente. La coyuntura internacional, como hemos indicado en el punto anterior, ha permitido los indicadores macroeconómicos positivos, pero sin llegar a los sectores populares ni a las capas medias, pues la desocupación y la emigración del país siguen incrementándose.

En el presente, aún después del Decreto de Nacionalización “Héroes del Chaco”, lo fundamental de la actividad hidrocarburofera sigue en manos de las empresas petroleras transnacionales, incluyendo la exploración, explotación, transporte, refinación, comercialización y, por ende, el manejo de los flujos de caja emergentes de esas actividades. YPFB, a pesar de haber recibido ya más de 64 millones de dólares de las petroleras y esperaba lograr hasta fin del año 2006 la suma de 250 millones de dólares, siguen siendo residual por su actuar en la cadena hidrocarburofera, al punto de seguir recibiendo de las petroleras las transferencias en los montos indicados, cuando de acuerdo a la nueva Ley de Hidrocarburos y del Decreto de Nacionalización, debía ser YPFB la empresa que maneje todo el negocio hidrocarburofero y también los flujos financieros en su totalidad, siendo ella la pague o transfiera recursos a las petroleras por sus trabajos o formas de participación en la exploración, explotación, etc. No se han recuperado aún las refinerías y lo de la industrialización, en la mayor parte de los casos, está aún en proyectos que no han pasado de perfiles. Sin embargo, la intencionalidad de hacer de YPFB un consorcio hidrocarburofero, la más importante empresa nacional, continua en pie, a pesar de las abrogaciones de las Resoluciones Ministeriales del ex ministro Solís Rada y los vaivenes del actual Ministro Carlos Villegas, que confusamente ha declarado que todo cambia, no sabemos si se refiere a la

intencionalidad de cambiar la situación presente o cambiar la intencionalidad del gobierno de cambiarla por mandato del pueblo boliviano. Los beneficios que se puedan obtener de los convenios firmados recientemente con la Argentina para la venta de gas y sus derivados, instalación de plantas de separación de líquidos, etc., que según versiones de prensa, significaran ingresos al país de casi 50 mil millones de dólares en 20 años, así como los que se puedan obtener en los convenios con el Brasil, deben, a través de transferencias y entregas en forma de capital, destinarse a fortalecimientos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y el cumplimiento de las tareas encomendadas en la actividad hidrocarburífera. La presencia del capital trasnacional está también expresada en otros sectores, como la minería - Proyecto San Cristóbal- en la agroindustria, Gravelal, Fino, etc., y también en varios rubros de la manufactura. El capital privado nacional está en la agricultura de oriente, en la agroindustria, en las manufacturas de productos conocidos como los de la industria ligera, alimentos, bebida, tabaco, calzado, textiles, etc. El sector cooperativo está en la producción, comunicaciones, los servicios, ahorro y crédito, etc.

El sector tradicional del ayllu, el ayñi y la minca, está en la producción de alimentos básicos fundamentales para nuestra población y, por tanto, sin pretender que sean el motor de la economía, deben ser apoyados en lo técnico, financiero y de mercadeo por el gobierno y, principalmente, se logren para ellos precios equitativos.

El sector estatal se está volviendo a recomponer lentamente, con muchas dificultades. En el sector de hidrocarburos YPFB, que cuenta con la legislación para convertirse en el motor del sector estatal de la economía con el debido control social que fiscalice ese sector estratégico, que debe ser el puntal del nuevo modelo y patrón de desarrollo, tiene dificultades de convertirse en accionista mayoritario en las empresas capitalizadas Chaco, Andina y Transredes, así como para recuperar la propiedad de las refinerías de Valle Hermoso y Palmasola, debido a la ausencia de recursos financieros. Para superar esa situación se sugiere que mientras YPFB se fortalezca, la transferencia en préstamo de \$us. 1.500 millones de dólares de las reservas líquidas del Banco Central de Bolivia a YPFB, el aporte a esa empresa del IDH correspondiente a las prefecturas, alcaldías y municipalidades mediante la compra de acciones, la entrega total de la participación del 32% de los recursos provenientes de los mega yacimientos y el planteamiento de entregarle también esas participaciones y los IDH, en sus mayores montos resultantes del incremento del precio de venta de gas no sólo a la Argentina, sino también al Brasil, pues de esa

forma dispondría de más de 3 mil millones de dólares que le servirían para apalancar otros 3 mil millones cuando menos y de esa forma disponer de seis mil millones de dólares, suma con la que si podría enfrentar los retos de la industrialización de los hidrocarburos por si misma o mediante empresas mixtas en las que tuviera el 50% más uno de las acciones. Debe también recuperarse el control de las telecomunicaciones, crearse un sector eléctrico estatal para producir, distribuir, vender energía eléctrica y exportar. La explotación minera del Mutún en asociación con Jingal, también en lo que corresponde, sería parte de ese sector estatal estratégico y lo mismo de otras explotaciones mineras, conformando y convertido, junto a los ya indicados, en el motor de la economía, sería además el que sirva de base para los procesos de integración y de inserción positiva en el proceso de globalización.

Esta también presente en la economía boliviana actual el sector privado nacional. La presencia del capital privado nacional solamente o en asociación con el capital privado extranjero, pero con preeminencia del nacional está, o debe estar, en la así llamada minería mediana, que ha cobrado fuerza en los últimos años al socaire de los precios recuperados de los minerales, en el sector agropecuario en el oriente del país, en la agroindustria, en las manufacturas de El Alto, Cochabamba, Santa Cruz y otros distritos del país con una producción variada, textiles, madera, cuero, orfebrería, confecciones, calzados, alimentos, bebidas, etc., así como también en el abirragado sector de los servicios, las finanzas (tanto bancos, mutuales, fondos financieros, etc., bolsa de valores), el transporte internacional, (carretero, aéreo, fluvial, etc.), nacional, interdepartamental, interprovincial, urbano, sindicalizado y libre, el sector gremial de los comerciantes constituido por miles de personas, el sector de los servicios en su diferentes formas y gamas. Es decir tienen un gran campo de acción, tanto para abastecer el mercado interno como para exportar. Por otra parte será este el sector que le proporcione muchos de los insumos y servicios al sector estatal con control social.

Entre otras formas de organización productiva está el sector cooperativo tanto en la esfera de la producción, como las cooperativas mineras que han absorbido los despedidos del sector minero estatal con el 21060 y que ahora tienen significación, al punto que disputan el control de los yacimientos, está también presente en los servicios como agua, telefonía, en entidades financieras como cooperativas de ahorro y préstamo. Es probable que un porcentaje superior al 50% de los bolivianos participe de una u otra forma en el sector cooperativo. Los esfuerzos de los neoliberales para acabar con el sector cooperativo no tuvieron éxito; por el contrario

se fortaleció como una salida a la falta de empleo, como es el caso de las ya mencionadas cooperativas mineras, las cooperativas de producción de cemento, de transporte, de ahorro y préstamo, etc., pero que, para su mayor fortalecimiento, deben recuperar su contenido y espíritu cooperativo.

Existen formas de organización productiva desde los tiempos precolombinos como los que están vigentes en el ayllu, el ayñi, la minca, etc., basados fundamentalmente en la reciprocidad y la ayuda mutua con una lógica distinta a la racionalidad económica, pero que producen gran parte de nuestros alimentos y son la base de su existencia y reproducción con una relación ecológica mucho más positiva que las otras formas. Estas formas, como ya se ha indicado, deben conservarse y coadyuvarse logrando que mejoren su tecnología, reciban los créditos necesarios, los mercados para sus productos y principalmente precios equitativos que le permitan retener y reinvertir el excedente. Las formas originarias de organización productiva de los pueblos de oriente en sus capitanías, tierras comunitarias, tierras comunitarias de origen, etc., también deben ser protegidos y coadyuvados por el Estado mediante financiamiento, tecnología, mercados, precios equitativos, etc., para que puedan seguir produciendo y contribuyendo a la economía nacional y en ningún caso pasar a constituir actividades subsidiadas o subvencionadas.

El capital privado extranjero en sus diversas formas, inversión extranjera directa por las empresas trasnacionales en la explotación de los recursos naturales, hidrocarburíferos, mineros, hídricos, etc., con abundantes recursos financieros, tecnología de punta, modernos sistemas de gestión, la innovación permanente, su vinculación con las finanzas internacionales y los mercados mundiales, que le dan una preeminencia cada vez más creciente en el contexto de la globalización, hace que su presencia en el país, en condiciones mutuamente ventajosas, es conveniente y necesaria para las partes. En este sentido se deben establecer normas que contemplando la realidad presente y las necesidades del país de disponer de la mayor parte de su excedente con fines de industrialización y modernización de su economía, reciba la inversión directa extranjera.

Las otras formas de penetración del capital extranjero como los créditos en sus diversas formas; privados, públicos, bilaterales, multilaterales, etc., la presencia de organismos financieros internacionales, de la banca extranjera, etc., hacen que su consideración y participación en la economía del país, directamente con el debido control, pero particularmente a través de empresas mixtas con mayoría estatal, es una necesidad imperiosa. En resumen ese debiera ser el modelo de economía mixta,

liderizado por el sector estatal con control social, actuando como locomotora de la economía y como punta de lanza de inserción positiva en el proceso globalizador a través de la integración con los países latinoamericanos o cuando menos sudamericanos.

Para que pueda implementarse el modelo de economía mixta, es preciso que se establezcan los principios y premisas necesarias entre las que están los objetivos de la organización económica social. Por ello proponemos como artículo fundamental del Régimen Económico y Financiero el que ya está plasmado en el Art. 132 de la Constitución Política del Estado actualmente vigente. Este artículo a ser insertado en el próximo texto debería quedar redactado de la siguiente manera:

Art.....La organización económica del país debe responder esencialmente a principios de justicia social y valores de equidad y solidaridad que tiendan a asegurar para todos los habitantes del país, en especial para los más necesitados, una existencia digna de todo ser humano.

Lo mismo puede proponerse sobre el artículo referido al objetivo que debe buscar el régimen económico. La constitución vigente en su Art. 133 debe ser conservada en el fondo y redactada de la forma siguiente:

Art. Carácter de Régimen Económico.- El régimen económico propenderá al fortalecimiento de la independencia nacional y al desarrollo del país y su inserción positiva en el proceso globalizador mediante la integración, a través de la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos en resguardo de la seguridad del Estado y en procura del bienestar del pueblo boliviano.

El Art. 134 referido a la condena del monopolio debe conservarse con el contenido que tiene pero ese planteamiento debe ampliarse y concretarse en los términos que siguen:

Art.....No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro o atente contra la independencia económica o política del Estado. No se reconoce ninguna forma de monopolio privado. Las concesiones de servicios públicos, cuando excepcionalmente se hagan, no podrán ser otorgadas por un período mayor de treinta años. La concesión para el servicio de agua potable no podrá ser efectuada a empresas privadas extranjeras y a nivel nacional se propenderá fundamentalmente a la organización de empresas cooperativas o de carácter público y/o autogestionario.

El Art. 135 de la Constitución vigente, debe ser también mantenido en lo fundamental, pero es menester precisarlo y ampliarlo a fin de no dejar duda alguna al respecto. Proponemos su redacción en los siguientes términos:

Art.....Todas las empresas sin excepción, establecidas en el país para explotaciones, aprovechamiento o negocios se considerarán nacionales y estarán sometidas a la soberanía, a las leyes y a las autoridades de la República. Las cláusulas insertas en los contratos que no reconozcan esta norma constitucional son nulas de pleno derecho a todos los fines legales económicos y financieros.

4.- Características del modelo de economía mixta.- Desarrollando lo expuesto sobre este modelo y su concatenación con el patrón de desarrollo de base ancha, antes que nada se debe señalar que este modelo tiene connotaciones ideológicas, políticas y de gestión y se basa en la participación de diferentes formas de propiedad sobre los medios de producción como fundamento de la organización productiva del país. Se plantea la coexistencia, durante el tiempo que sea necesario, de diferentes formas de propiedad y organización productiva que funcionan de manera armónica y concertada teniendo como motor al sector estratégico de la economía constituido por las empresas de propiedad estatal con control social en el área de los hidrocarburos, la minería, las telecomunicaciones, el transporte, las finanzas y las comunicaciones principalmente. Las empresas de este sector con propiedad social, como YPFB, COMIBOL, ENTEL (recuperada), etc., que se diferencian del viejo sector estatal tradicional en que funcionan bajo control social, generan la mayor parte del excedente que es utilizado para la industrialización del propio sector y de otros sectores productivos, además de las inversiones de carácter social en educación y salud. Este sector que controla la actividad hidrocarburífera en toda la cadena productiva, al igual que en la minería, las finanzas, el transporte y las comunicaciones es el sector moderno de la economía que utiliza tecnología de punta, modernos sistemas de gestión, profundamente innovativo, es el que nos inserta en el mercado mundial y condiciona los procesos de integración y de inserción positiva en el proceso de globalización. El capital privado nacional tiene una atención preferente pues queda a su cargo todos los demás sectores, incluyendo el referido a la agricultura y agroindustria, manufactura, finanzas al servicio del sector productivo, servicios, comercio, etc. Son los empresarios nacionales los que modernizados, con criterio schumpeteriano y confiados en su país, realicen inversiones que permitan generar empleo, innoven y sean competitivos tanto en el mercado interno como en el externo, de manera que el país pueda ir remplazando

sus exportaciones de materias primas con productos con alto contenido de valor agregado. Es necesario el concurso del capital privado extranjero, poseedor de ingentes recursos financieros, el control de los mercados y de la alta tecnología que es indispensable en el país a fin de proporcionar esos recursos en las áreas tanto estratégicas como normales, en condiciones que permitan beneficios mutuos al país y a ellos mismos, en un ambiente de reinversión y no de transferencia de los excedentes al exterior. En todo caso en el área de hidrocarburos y de la minería se deben establecer contratos de operación y asociación en las diferentes etapas del proceso productivo con las empresas del Estado, en los que reciban lo que les corresponde. Pueden también conformar empresas mixtas donde su participación se aproxime al 50%, es decir las empresas estatales tengan el 50% más uno o más de las acciones, pero que garanticen a los inversores extranjeros sus expectativas de ganancias en las condiciones de la racionalidad y beneficio mutuo. Por lo demás, en condiciones de una ley de inversiones que promueva la permanencia de la inversión y dificulte la inversión de los capitales golondrina, se abre todo el abanico de posibilidades en todos los sectores de la economía nacional.

En este modelo se considera también las cooperativas que realmente mantengan los principios y el espíritu cooperativo como forma de alianza de los bolivianos para producir bienestar. Asimismo se contempla la conformación y desarrollo de las empresas comunitarias con las modalidades que puedan desarrollarse en el país. Finamente se hace indispensable el respeto y la cooperación a las formas de organización productiva precolombinas, como el Ayllu por ejemplo y las instituciones económicas conexas con el ayñi, en razón de que son miles los que lo conforman y además porque, como se indicó, es el sector que nos provee de la mayor parte de los alimentos tradicionales que se consumen en el país.

En este aspecto tiene que quedar claro que la inserción en el proceso de globalización no se dará a través de estas últimas formas de organización productiva como la economía comunitaria y las formas de organización precolombinas, sino a través del sector estratégico estatal con control social, en el que las empresas se constituyen en privilegiadas del Estado Boliviano a fin de contar con un contexto más adecuado para convertirse en competitivos tanto a nivel interno como externo.

Por otra parte es indispensable cambiar el patrón de desarrollo actualmente vigente monoprodutor que condiciona la producción y exportación de materias primas transfiriendo la mayor parte del excedentes al exterior por el control que ejercen las transnacionales de todas o las principales etapas del proceso productivo, incluyendo

su comercialización, por un nuevo patrón de desarrollo que diversifique la economía, la industrialice dándole valor agregado a la producción de manera que se den las condiciones para que los excedentes generados se queden en su mayor parte en el país y se destinen a la inversión productiva y social en beneficio de la población procurando mayores niveles de educación, incluyendo la investigación y la innovación, y mejor atención de salud que a su vez redunde en una mayor productividad y competitividad.

Por todas las razones expuestas, el modelo de economía mixta tiene que servir de fundamento al artículo principal, básico y estratégico referido al régimen económico a aprobarse e insertarse en el nuevo texto constitucional, que debe redactarse en los siguientes términos:

Artículo

I) Modelo económico y patrón de desarrollo.- *El modelo económico, en el contexto del cual se desarrollará la actividad productiva en el país que es el de economía mixta y patrón de desarrollo diversificado, está conformado por la participación de diferentes y diversas formas de propiedad sobre los medios de producción y criterios de organización productiva.*

II.- Formas de organización productiva existentes:

a) Empresas de carácter estatal con control social conformando el área estratégica de la economía que tienen como objeto las actividades económicas relacionadas con los hidrocarburos, la minera, las comunicaciones y el transporte en todas las etapas de la cadena productiva, las finanzas en lo referido al control final en de las fuentes y de los usos; el comercio exterior en lo referente a la generación y manejo de las divisas internacionales, y el transporte especialmente el ferroviario y caminero y aéreo internacional y, en caso de necesidad, del interdepartamental, el marítimo, fluvial y el aéreo.

b) Empresas mixtas con capital estatal y privado nacional y /o extranjero en sus diversas modalidades establecidas por ley sobre a base de lo dispuesto en esta constitución.

c) Empresas de capital privado nacional que tienen a su cargo preferente la actividad económica en los demás sectores productores de bienes y de servicios manteniendo como base de su actividad la propiedad privada sobre los medios de

producción y la organización empresarial con miras a obtener rendimientos adecuados y haciendo participe a sus colectivos de trabajadores en los beneficios emergentes de su actividad. Pueden asociarse con empresas de capital privado extranjero en las condiciones que establezca esta Constitución.

d) Empresas del capital privado extranjero, que dentro de reglas del juego claras, en asociación con mayoría accionaria de las empresas del Estado u otras formas permitidas por esta Constitución, que establezcan y mantengan esa mayoría accionaria del sector estatal, tiene garantizada su participación en los sectores estratégicos de la economía y sin restricción su actuación en los otros sectores con su sola presencia o en asociación con empresas privadas de capital nacional, siempre y cuando garanticen la permanencia en el país por un tiempo que permita la maduración de las inversiones, cuando menos un año, con la garantía y la seguridad jurídica necesaria.

e) Formas cooperativas de organización productiva en una diversidad de sectores tanto del área productiva, financiera y de servicios que tienen su lugar en el modelo y reciben la cooperación y colaboración del Estado mediante medidas de carácter financiero principalmente.

d) Formas de organización productiva comunitaria con tradición milenaria que en el presente proporcionan un porcentaje considerable del producto interno bruto y significan ocupación productiva para sectores considerables de la población, especialmente originaria andina y las otras formas de organización productiva de las tierras bajas, que deben conservarse dentro de sus modalidades y recibir la ayuda del Estado a objeto de hacerlas eficientes en el uso de los factores productivos. Debe procurarse en todo caso un sistema de intercambio donde se establezcan precios equitativos para sus productos. La economía campesina en sus más diversas modalidades debe tener también un lugar especial en el modelo de economía mixta y tener el apoyo económico, financiero, tecnológico y de mercados de parte del Estado.

e) Otras formas:

Otras formas de organización productiva como las empresas comunitarias y las que puedan resultar de la creatividad de los bolivianos y bolivianas como las empresas autogestionarias, y siempre que conduzcan a un mejor uso de los recursos naturales y su industrialización, deben tener también el apoyo del

Estado mediante transferencias recuperables de los excedentes generados en los sectores estratégicos.

III) Patrón de Desarrollo

En ese contexto el patrón de desarrollo debe ser el de diversificación económica y fundamentalmente de generación de excedente a través de la creación de valor agregado mediante la industrialización de los recursos naturales de manera que lo principal en el valor del producto sea el trabajo especializado incorporado en él, cambiando como resultado de ello la matriz productiva del país y la esencia de sus relaciones económicas con el exterior al exportar fundamentalmente productores manufacturados y de esa forma mejorar los términos de intercambio en beneficio del país y de sus habitantes, para que el excedente generado en él quede en su mayor parte en Bolivia, permitiendo la inversión productiva y social en beneficio de la economía nacional y del pueblo.

Este modelo de economía mixta sólo será posible si se define claramente que la propiedad de los recursos naturales pertenece a Bolivia en su conjunto y el manejo de los mismos es atribución del poder nacional. En este sentido el artículo referido a esa propiedad y manejo debiera quedar redactado de la siguiente manera:

Artículo.....- Propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables.— Son del dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la Ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. Los yacimientos mineros, de hidrocarburos, hídricos y otros de estos tipos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, así como los productos derivados de ellos en cualquier etapa del proceso productivo que se encuentren, son de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. El manejo de estos recursos, incluyendo la concesión de los mismos en el contexto de la normativa constitucional y legal, es atribución privativa y exclusiva del poder nacional de acuerdo a la legislación establecida al efecto. Ningún departamento, provincia, comunidad, etc. podrá disponer de estos recursos en ninguna forma. El gobierno nacional considerará en el contexto de sus atribuciones los intereses de las unidades antes indicadas. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de estos yacimientos ni aún mediante ley especial. La exploración, explotación, refinación, comercialización, transporte e industrialización de estos

recursos y sus derivados corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas de manera preferente y sólo adicionalmente a través de empresas mixtas en las que las empresas del Estado tengan mayoría accionaria, y excepcionalmente mediante concesiones por tiempo limitado en el campo de la minería en condiciones que no perjudiquen al sector de la minería estatal. En ningún caso la concesión será por un tiempo mayor de 30 años y no transferirá en forma alguna la propiedad de los recursos.

La efectivización de estos postulados debe realizarse por empresas estatales en el sector estratégico de la economía, en particular en el área hidrocarburífera y minera. Por lo tanto debe insertarse en el régimen económico la disposición correspondiente redactada en los términos siguientes:

Art.... La exploración, explotación, refinación, comercialización interna y externa, transporte e industrialización de los hidrocarburos y de los minerales se realizará preferentemente a través de empresas estatales o mediante empresas mixtas en las que las estatales tengan mayoría accionaria y la gestión de las mismas. Sólo se permitirán concesiones para explotaciones mineras mediante contrato especial aprobado por el Congreso de la República y en los términos que establezca la ley siempre y cuando no signifique privarle al sector estatal los yacimientos que deban ser explotados por su empresa. La empresa estatal en el campo de los hidrocarburos será Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en la que el Estado Boliviano tendrá el 100% de las acciones incluyendo las que tengan los gobiernos departamentales, municipales y Universidades públicas. Esta empresa participará en todas las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos, incluyendo los movimientos financieros emergentes de esa actividad. Esas actividades YPFB deberá realizarlas preferentemente de manera directa y excepcionalmente a través de empresas mixtas en las que YPFB tenga mayoría accionaria y la gestión. YPFB, a fin de obtener los servicios correspondientes para explotaciones específicas podrá firmar contratos de operación, servicios y otros y/o establecer empresas mixtas con mayoría accionaria de YPFB. La explotación de los minerales se realizara por la empresa boliviana, conformada como resultado de la Revolución de Abril de 1952, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) que refundada y fortalecida tendrá el control de los grupos mineros nacionalizados, recuperándose los que habian sido entregados como resultado de los procesos de privatización y capitalización. Esas concesiones recuperadas, así como los activos de la COMIBOL, no serán

enajenadas o transferidas a empresas privadas por ningún título. Cualquier transferencia se considerará nula de pleno derecho.

Esta parte debe ser completada con dos artículos adicionales que ya se encuentran en la actual Constitución. Ellos serían:

Art....La promoción y desarrollo de la energía nuclear y otras formas y tipos es función del Estado.

Art...Los bienes del patrimonio de la Nación constituyen propiedad pública, inviolable, siendo deber de todo habitante del territorio nacional, protegerla, respetarla y acrecentarla.

Sin entrar en otras consideraciones importantes respecto del régimen económico, dado que el establecimiento del modelo de economía mixta plantea como tarea determinante el retorno a la planificación y la programación y, en general una recuperación de medidas de política económica, que vayan a coadyuvar con el mercado para la asignación de recursos y fijación de precios, consideramos que debe mantenerse y ratificarse y ampliarse lo dispuesto en la actual Constitución lo referido como Política Económica del Estado.

En este sentido los artículos referidos a este aspecto deben ser ampliados, profundizados y actualizados en los siguientes términos:

Art. ...La función económica del Estado en el contexto del modelo de economía mixta.- El Estado regulará, mediante ley, el ejercicio del comercio y la industria por los particulares cuando así se requiera con carácter imperioso la seguridad o la necesidad públicas. La dirección superior de la economía está cargo de los niveles nacionales del poder. Podrá también intervenir sectores de la economía para recuperar las empresas mediante el control, el estímulo o la gestión directa.

Art...Las actividades de exportación de la producción de las empresas del sector estratégico estarán a cargo de las propias empresas. El Poder Ejecutivo Nacional podrá, con cargo de aprobación legislativa en Congreso, establecer el monopolio fiscal de determinadas exportaciones considerando las necesidades e intereses del país.

Art. ... El Estado determinará la política monetaria, bancaria y crediticia, controlará asimismo las reservas monetarias. Implementará también medidas de política fiscal, arancelaria, aduanera, tributaria, salarial en función de las necesidades del crecimiento de la economía nacional.

El siguiente artículo, que también se extrae en lo fundamental de la Constitución Política vigente (Art.144) debe formularse acorde con el modelo económico y el patrón de desarrollo y ser redactado en los términos siguientes:

Art.....Sistema Nacional de Planificación:

I.- Se establecerá e implementará en el país un sistema nacional de planificación que guiará, orientará y, en su caso, determinará los objetivos de largo, mediano y corto plazo y se formulará en planes decenales, quinquenales y anuales. La programación del desarrollo económico del país se realizará en ejercicio y procura de la soberanía nacional. El Estado formulará, con la periodicidad indicada, el plan general de desarrollo económico y social de la República, cuya ejecución será obligatoria. Este planteamiento comprenderá los sectores estatales con control social, mixto, privado, cooperativo, autogestionario, comunitario y otras formas de organización económica social. Será orientador para el sector privado y tendrá en cuenta las diversidades regionales, étnico-culturales y locales e incorporará el enfoque de género.

II.- El Sistema Nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República con participación de los gobiernos departamentales autónomos y de las organizaciones sociales, gremiales y sindicales que determine la ley.

III.- En los departamentos dentro del régimen de autonomía se establecerán organismos departamentales de planificación en estricta coordinación con el Sistema Nacional.

Debe completarse esta parte con el siguiente importante artículo:

Art...- La iniciativa privada, siempre que este acompañada de una función social, recibirá el estímulo, la seguridad jurídica y la cooperación del Estado cuando además contribuya al mejoramiento de la economía nacional. El Estado garantizará los capitales nacionales y extranjeros que se inviertan en el país, especialmente en actividades productivas destinadas a la industrialización, al consumo interno y a la exportación en las condiciones que tengan presente los intereses del país y las utilidades que razonablemente les correspondan a los inversionistas. Las inversiones extranjeras en referencia a su carácter, permanencia, sectores y otros aspectos relacionados con su entrada, permanencia y salida del país, serán establecidas por ley.

Art. Las actividades productivas a cargo del Estado se realizarán de acuerdo a la planificación económica y se ejecutarán por sus empresas que tendrán carácter de entidades autónomas y autárquicas o sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del estado. La dirección y Administración de estas empresas se ejercerán por directorios designados conforme a ley. Los directores no podrán ejercer cargos públicos ni desempeñar actividades industriales, comerciales o profesionales relacionadas con aquellas entidades

Un aspecto fundamental en este mismo campo es el referido al régimen tributario y el del Banco Central. En este campo el articulado correspondiente debiera contemplar cuando menos los siguientes puntos:

Art...Régimen Tributario:

I.- El régimen tributario se regulará por los principios de igualdad, equidad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios de obtención de recursos presupuestarios se constituyen en instrumentos básicos de la política económica general

II.- Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo sostenible y sustentable. Procurarán una justa distribución de las rentas y la riqueza entre todas las bolivianas y bolivianos.

III.- Solo el Congreso de la República mediante ley es competente para establecer, modificar o extinguir tributos y aranceles. No se dictaran leyes y normas arancelarias y tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes

IV.- Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo a ley

Respecto del Banco Central si bien se debe mantener su autonomía no puede estar al margen del modelo implementado, el sistema nacional de planificación y la política económica del Estado en este sentido la propuesta es:

Art...Del Banco Central

I.- El Banco Central de Bolivia, persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa, tiene como función fundamental el establecer, controlar y aplicar las políticas de política monetaria, crediticia y cambiaria, regular la oferta monetaria y velar por la estabilidad de la moneda nacional

II.- Su autonomía la ejerce y desarrolla en estrecha relación con la política económica del Estado a través del Órgano Ejecutivo Nacional, del modelo de economía mixta y del Sistema Nacional de Planificación. En este sentido coadyuvara, dentro de los parámetros de mantenimiento de la estabilidad monetaria, con los recursos necesarios, como préstamos, para el desarrollo económico sostenible del país.

Un aspecto fundamental que no está contemplado en la actual Constitución pero que en el presente, tomando en cuenta la realidad debe ser considerado, este es el de la integración. Por lo tanto otro aspecto del régimen económico que debe tener prioridad en su tratamiento, discusión y aprobación es el referido a la participación del país en los procesos de integración y su inserción positiva en la globalización, que se incluirán en la parte correspondiente de este ensayo.

En el contexto del modelo de economía mixta y de patrón de desarrollo de base amplia, se debe establecer como estrategia de inserción en el proceso de globalización, para poder aprovechar las potenciales ventajas que pueda brindar la integración previa de las economías de los países de los países latinoamericanos o cuando menos sudamericanos, de manera de tener mayor capacidad negociadora en en procesos de integración más amplios y para aprovechar las ventajas del espacio económico ampliado mediante la integración, procurando obtener un tratamiento acorde con nuestro menor desarrollo económico relativo. Por lo mismo, se debe inscribir en el nuevo texto constitucional o cuando menos en su preámbulo como principio, junto a los de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía irrestricta de los derechos humanos, la paz y la cooperación entre los pueblos como valor universal, el de promover, impulsar y consolidar la integración latinoamericana.

5.- Organización territorial del Estado.- Es otro de los temas que se constituye en básico y fundamental en la conformación del Estado y debe ser desarrollado en los artículos necesarios en conformidad con el Artículo 1º de la nueva Constitución. Asimismo, en función de esa organización territorial, deben organizarse y definirse las facultades y atribuciones del poder en los niveles nacional, departamental, municipal, originario, etc.

Los artículos que establezcan la normativa al respecto deben ser redactados en determinado orden secuencial; se propone el siguiente contenido de los más significativos:

Art...El territorio de Bolivia es único e indivisible y pertenece en toda su extensión a todos los bolivianos y bolivianas. Su división en departamentos, provincias, secciones, cánones y territorios de pueblos originarios se establece en función de procesos jurídicos, históricos, culturales y de necesidad política y administrativa en el contexto de principios de unidad, integridad, autonomía y descentralización en todos esos niveles. Esa división no da derecho en modo alguno a una organización político administrativa considerarse como una categoría que pueda dar lugar a la separación, secesión o segregación del territorio nacional.

Art. ... En conformidad con lo establecido en el Art... referido a que son del dominio originario del Estado, además de los bienes que la ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas su riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales y todos los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento, es el Estado a nivel del poder nacional, en conformidad con la ley y los órganos correspondientes, el que en nombre de los bolivianos tiene la disposición y gestión de esos recursos en cualquier parte del territorio nacional en que se encuentren.

6.- Régimen de la Tierra.- Dentro de los temas referidos al régimen económico de crucial importancia a ser discutidos en la Constituyente, para su inclusión en el texto de la nueva Constitución, está el referido a la tierra.

El tratamiento de este tema debe estar de acuerdo con la definición de que el territorio, el suelo y el subsuelo, es decir la tierra, los bosques y otros recursos naturales renovables son de propiedad de todos los bolivianos y bolivianas y el titular de esos derechos, en representación de toda la población, es el Estado Nacional y, en este caso, su disposición y concesión es también una atribución del Estado Nacional en el nivel central y no así departamental o municipal. Por otra parte el reconocimiento para concesión o dotación de tierras tiene que ser el trabajo, entendido este no sólo el trabajo vivo aplicado por las personas como los campesinos originarios, etc., sino también la inversión de trabajo materializado es decir de capital por los empresarios agrícolas. Por lo mismo la dotación o concesión de tierras debe llegar hasta los límites de la capacidad productiva de los mismos y la comprobación de esa actividad. Las tierras ociosas o no trabajadas en cualquiera de sus formas deben ser revertidas o quedar en propiedad del Estado para su explotación a través de sus empresas, en asociación, o para la dotación a quienes

estén en la posibilidad, capacidad o necesidad de trabajarlas a bolivianas o bolivianos de cualquier parte del país, organizados en comunidades o en forma particular o personal, por lo que la política migratoria interna y también externa es atribución del poder nacional. Dentro de este criterio queda automáticamente eliminado el latifundio o la posesión o tenencia de la tierra que no esté en actividad o en espera de la misma, dentro de los parámetros agrícolas. El pago de impuestos por ellas no debe significar en modo alguno el reconocimiento de la propiedad.

En estas condiciones también en el Agro se dará efectivamente una economía mixta donde coexistirán haciendas y propiedades de tipo capitalista, campesina, cooperativa, comunitaria, originaria, etc.; todas ellas demostrando su labor efectiva en el campo de la agricultura y/o la ganadería, la actividad forestal y conexas, como la explotación de la goma, la castaña, la madera, etc.

Considerando esos aspectos, los artículos referidos a este importante aspecto deben quedar redactados en el Título correspondiente del texto constitucional, de la siguiente manera:

Art. Las tierras son del dominio originario de la nación boliviana, integrada por todos los bolivianos y bolivianas y corresponde al Estado, en sus órganos nacionales, la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria, conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo sostenido y sustentable.

Art....El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición, desarrollo y conservación y acrecentamiento de la propiedad agraria. Se establece el derecho del campesino, miembros de las etnias y comunidades campesinas e indígenas a la dotación de tierras.

Art.... El Estado no reconoce el latifundio, las tierras ociosas serán revertidas al Estado para su utilización productiva o dotación a familias, comunidades o personas naturales bolivianos o bolivianas procedentes de cualquier parte del país que la soliciten y no dispongan de ellas. Se garantiza y sostiene a las propiedades comunitarias, cooperativas y privadas. La Ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones.

Art...El Estado a través de los órganos del poder nacional, es el único con atribuciones legales de definir las políticas migratorias internas, otorgando

tierras preferentemente a bolivianos y bolivianas de cualquier parte del territorio nacional y, excepcionalmente, dentro de una política nacional de desarrollo, el Estado a nivel nacional dentro de las limitaciones constitucionales, puede, a través de una ley especial, otorgar tierras a extranjeros, en magnitudes que no conlleven creación y predominio de poderes extranacionales. En ambos casos considerará las aspiraciones e intereses de los habitantes de la región, departamento, provincia y municipio, grupos étnicos y pueblos originarios, y las recomendaciones de las autoridades respectivas.

Art. ...El Estado planificará, coadyuvará y fomentará el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y de las cooperativas agropecuarias

Art....El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tiene el carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a Ley. Sin embargo, cuando por causas de carácter natural o de necesidad económica se haga necesaria su venta o entrega como garantía hipotecaria, el propietario o propietarios deberán recabar la autorización correspondiente de la autoridad competente justificando esa necesidad.

Art....La mediana propiedad y la empresa agropecuaria y forestal, en los límites establecidos y reconocidas por ley, gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económica social, de acuerdo a los planes de desarrollo en el contexto del modelo de economía mixta y patrón de desarrollo diversificado.

Art....En el contexto de los planes de desarrollo sostenible, el Estado regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento.

Artículo....El Estado, a través de los organismos del poder nacional, en colaboración con los órganos del poder departamental, municipal, originario y étnico, y tomando en consideración sus propuestas, fomentará planes de ocupación de las tierras fiscales por los bolivianos y bolivianas interesados en su utilización logrando de esa manera una racional distribución demográfica y mejor explotación de la tierra y los recursos naturales del país, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas.

Art...Es función del Estado la alfabetización y la educación de los habitantes del del país en los ciclos fundamental, técnico y profesionales en concordancia con los planes y programas de desarrollo económico, particularmente del área rural, fomentando su acceso a la cultura en todas sus manifestaciones.

Art...El Servicio Nacional de Reforma Agraria, (o la institución que cumpla sus funciones) tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Tiene carácter nacional y es el único, dentro de un procedimiento establecido fijando las instancias correspondientes que culminan en el Presidente de la República, que otorga títulos ejecutoriales sobre la tierra con carácter definitivo, que causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción en el Registro de Derechos Reales. Las instancias departamentales del Instituto no tienen esa facultad, pues son sólo coadyuvantes del proceso en la instancia que le corresponde.

Por su estrecha vinculación con el Régimen Agrario, particularmente por la historia y la realidad económica del país, el régimen referido a los campesinos en general, a las nacionalidades quechua y aymara y los pueblos étnicos debe ser tratado en el mismo título, aunque no en el mismo capítulo.

Por otra parte, considerando el proceso de cambios que vive el pueblo boliviano y otros pueblos de América Latina, que ha llegando al gobierno con su propia organización política, así no esté aún no estructurada, sino como confluencia de los movimientos sociales que plantean la eliminación de todo tipo de discriminación, exclusión, inequidad, etc., proponiendo su inclusión plena en la vida económico social del país, su acceso al poder y el manejo del Estado, que antes estaba considerado como una concesión a los excluidos y segregados, ahora debe tener otro tratamiento. En primer lugar debe formar parte de los derechos y garantías individuales que deben ser para todos. En segundo lugar, teniendo características propios se deben incluir artículos que reflejen esas particularidades pero en ningún caso reflejando, ni siquiera de manera indirecta, un tratamiento excluyente a sectores que aún no tienen la plenitud de sus derechos; pero que, como indicaba, deben ser consagrados en la parte del texto constitucional que se refiere a derechos y garantías para todos, sin exclusiones de ningún tipo.

Con este criterio entonces pueden incluirse, en el contexto del que le llamaríamos:

7.- Régimen campesino, de nacionalidades minoritarias y etnias.- Tomando en cuenta que las grandes nacionalidades quechua, aymara y guaraní, son

considerados, junto a la población mestiza y el resto de los bolivianos, como componente fundamental del país y con igualdad de derechos y deberes, consagrados en la parte pertinente de la Constitución, el régimen campesino, de nacionalidades y etnias, se referirá fundamentalmente a los que tengan esa categoría, además de las etnias minoritarias y los pobladores que tengan el carácter de campesinos. Con ese criterio entonces, esta parte se deberá redactar en los términos que ya están en varios de los artículos de la Constitución vigente (171, 172, 173 y 174):

Art....Reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales de las nacionalidades minoritarias y etnias indígenas.-

I.- El Estado boliviano, reconoce, respeta y proporciona la protección necesaria en el marco de ley, a los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a las tierras comunitarias de origen en las tierras altas, valles y tierras bajas, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de su identidad, valores, lenguas, usos costumbres, instituciones y justicia comunitaria que no se contraponga a esta Constitución y la ley.

II.- El Estado no sólo reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos, sino que coadyuva a la tramitación de la misma.

III.- El Estado da pleno reconocimiento a los usos, costumbres y normas de las nacionalidades indígenas grandes, medianas y pequeñas. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración, gestión y producción, así como también de carácter jurisdiccional aplicando normas propias como solución de conflictos en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará en los marcos de esta Constitución el Derecho contenido en los códigos y demás disposiciones legales con las normas, usos, costumbres y procedimientos comunitarios y la relación entre las autoridades nacionales y la de las comunidades. En todo caso deben primar los derechos consagrados por esta Constitución.

Art.... El Estado concederá créditos de fomento a los campesinos organizando fondos con destino exclusivo a esos créditos, para elevar de ese modo la producción agropecuaria. Su concesión se regulará mediante ley.

Art....El Estado propenderá a través de medidas de política económica a que se establezcan precios adecuados para los productos agrícolas provenientes de las explotaciones campesinas, de manera tal que los excedentes que se generen en el sector queden en lo fundamental, en su propio beneficio.

8.- Régimen de la coca.- Probablemente muchos considerarán y hasta estarán extrañados o incluso indignados de que en el texto constitucional se incluya este tema. Sin embargo, no debemos perder de vista en modo alguno, que es no sólo un producto, sino es parte de la cultura, la tradición y el símbolo de la gran parte de la población boliviana en el presente, por lo que su tratamiento se hace indispensable. Su cultivo debe establecerse en función de la sustitución del narcotráfico con una economía alternativa que tienda a la industrialización y el uso múltiple de la hoja de coca. En este sentido debe incluirse un artículo que refleje ese planteamiento:

Art....El cultivo de la coca en el territorio nacional debe establecerse en función de una política de sustitución del narcotráfico con una economía alternativa que tienda a su industrialización y al uso múltiple de la hoja de coca. La definición de las zonas, las condiciones y magnitudes de su cultivo se determinaran por ley.

Volviendo ahora a los planteamientos de carácter político social y al terminársenos el espacio concedido nos limitaremos a su enunciado y, en su caso, a la formulación del articulado correspondiente.

9.- La definición de los órganos delegados del poder.- Su definición, el establecimiento de sus niveles, de su estructura atribuciones específicas, relaciones y maneras de control social sobre ellos es determinante en la estructura del Estado, por lo que sin agotar, ni mucho menos, todo el articulado referido a ellos, planteamos lo más significativo de los mismos.

Art...Los órganos del poder.-

I.- Los órganos del poder están clasificados, por orden de jerarquía, en tres niveles: en orden de jerarquía: Los de carácter nacional que son los depositarios de la soberanía popular, los de carácter departamental o regional y los de carácter local o municipal. Los órganos del poder nacional son los que concentran la sumatoria de los poderes delegados por el pueblo y en función de una mayor democracia, transparencia y funcionalidad, en los límites de esta constitución, delegan a los órganos del poder departamental parte de esos poderes; a su vez los

órganos departamentales, también los límites de la Constitución, delegan parte de esos poderes a los órganos locales o municipales.

Los órganos de poder comunitarios se establecen y funcionan conforme a sus usos y costumbres y siempre y cuando no se contrapongan a lo establecido en esta constitución.

II.- Atribuciones específicas de cada uno de los niveles.-

Al margen de las atribuciones de carácter nacional delegadas por los órganos nacionales del poder, los gobiernos departamentales tienen los suyos propios que están en concordancia y subordinación con los planteamientos constitucionales. Los órganos del poder local tienen sus propias competencias y atribuciones que también están en el contexto de la constitución. Los tres niveles del Poder conforman el poder del Estado en ejercicio de la soberanía delegada por el pueblo a los órganos constituidos.

III.- Atribuciones específicas indelegables de los órganos del poder nacional.-

Son atribuciones específicas del poder nacional las relacionadas con el manejo y disposición, en representación de todo el pueblo de Bolivia, de los recursos naturales tanto renovables como no renovables, de la tierra, el territorio, la dirección estratégica de la economía, el funcionamiento del modelo de economía mixta, la garantía plena de los derechos y libertades ciudadanas, la legislación sustantiva y adjetiva, la organización territorial del Estado, el establecimiento de sus regímenes, incluyendo los especiales, las relaciones internacionales, la defensa, la banca y la moneda y política monetaria, tributos, el presupuesto nacional, el transporte interdepartamental e internacional en cualquiera de sus modalidades, la educación en todos sus niveles, la seguridad y el orden interior, el manejo de las instituciones que cumplen esas funciones y en general de todo aquello que asegure la unidad territorial, política, económica y social del país, así como su estrategia integracionista y de inserción en el proceso de globalización.

IV.- Atribuciones de los órganos del poder departamental o regional.- En el contexto de la organización autonómica y de descentralización administrativa plena, los gobiernos departamentales tienen como atribuciones, además de las que les delegue el poder nacional, la recaudación y manejo de sus recursos económico-financieros, la organización económica a nivel departamental, la promoción del turismo, el transporte departamental e interprovincial en todas y

cada una de sus modalidades, el desarrollo de proyectos económicos de carácter departamental, la seguridad ciudadana, y todas aquellas que tiendan al progreso de la región y/o departamento, teniendo como principio la solidaridad y el mantenimiento de la unidad nacional. La ley establecerá la operacionalidad de estas atribuciones.

VI.- atribuciones de los Gobiernos locales (municipales.- Los gobiernos municipales (locales) en el contexto de las disposiciones constitucionales tienen la potestad normativa, ejecutiva y administrativa y técnica en relación con la atención de las necesidades de su territorio haciendo uso de los recursos entregados por los otros niveles del poder del Estado y los otros propios establecidos en el marco de la constitución y la ley y en el ámbito de su competencia y jurisdicción regulados por ley.

VII.- Atribuciones de los órganos de las comunidades indígenas y étnicas.- En el marco de esta Constitución los órganos de las comunidades y etnias indígenas seguirán desarrollando sus facultades tradicionales adecuándolas al respeto pleno de los derechos humanos.

Aspecto fundamental exigido por la sociedad nacional en todos sus niveles, excepto tal vez por los que se han beneficiado de la situación actual, es la relacionada con la reestructuración total del así llamado poder judicial

10.- Reestructuración total del sistema judicial en el país, acorde con el nuevo tipo de sociedad y Estado definido y establecido en la Constitución.- El requerimiento de reestructuración social del órgano judicial del poder del Estado, que considere los avances de la sociedad a nivel mundial en este campo, la necesidad de una justicia gratuita, equitativa, transparente, rápida, oportuna y eficaz, que incluya en su seno también los usos y costumbres plasmadas en prácticas jurisdiccionales comunitarias, exige que los magistrados deban ser elegidos por la población sobre bases determinadas por ley, que tengan que ver con su representatividad, honestidad, transparencia, experiencia. En este sentido planteamos el siguiente articulado básico, del que deberán deducirse los temas.

Art...El poder judicial se ejerce por el máximo Tribunal de Justicia Nacional que incluye una Sala Constitucional, los Tribunales Superiores de Justicia Departamental, los jueces de instancia y los juzgados que establece la Ley. Todos los funcionarios del Poder Judicial son de carácter electivo por el pueblo en las condiciones, requisitos y por el tiempo que fije la ley, la que determinará también su organización y atribuciones.

11.- Organismos de defensa del Estado.-

En este aspecto también es importante la referencia a las otras instituciones del poder como son las Fuerzas Armadas y la Policía, con la determinación de sus funciones y atribuciones. En este aspecto la Constitución debe definir la función de cada una de ellas y en función de esa definición, deberán elaborarse las leyes orgánicas respectivas. En este sentido entones deben redactarse los artículos referentes:

Art..... Las Fuerzas Armadas por mandato del pueblo se constituyen en articuladoras del Estado Nacional y en esa función tienen como misión fundamental defender y conservar la integridad territorial del Estado, su unidad, la independencia nacional, la seguridad y la estabilidad de la República, el honor y la soberanía nacionales, asegurar la vigencia plena de la Constitución Política de la República, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y coadyuvar al desarrollo integral del país en el contexto de los objetivos y metas fijadas por el Estado.

Art.... Las Fuerzas Armadas son una institución jerárquica y disciplinada, son esencialmente obedientes, no deliberan y están sujetas a la Constitución, a las leyes y reglamentos militares. En el cumplimiento de sus deberes y funciones están al servicio exclusivo de Bolivia y en ningún caso al de persona, partido o parcialidad política alguna. Esta integrada por el Ejército, la Fuerza Naval y la Fuerza Aérea Boliviana que funcionan de manera integral y coordinada dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión. Como organismo institucional no realizan acción política, pero sus miembros individualmente considerados gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por la ley.

Art.. Las Fuerzas Armadas dependen del presidente de la República por intermedio del Ministerio respectivo, quién por derecho propio, mientras ejerza la Presidencia de la República, tiene el grado de Capitán General.

Respecto de la Policía debe quedar claro que su funcionamiento es el mantenimiento del orden público en el marco de la ley y el respeto de los derechos humanos. El artículo principal que exprese esa situación, del que también podrán derivar otros, tendría la siguiente redacción:

Art... Policía Nacional:

I.- Funcionamiento de la Policía Nacional.- Como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad, la conservación del orden público y de la tranquilidad en todo el territorio nacional en el marco de esta Constitución, la ley y el pleno respeto de los derechos humanos. Es una institución de carácter nacional, por lo que funciona de manera integral y bajo un mando único de conformidad con la Constitución, su Ley Orgánica y las Leyes de la república

II.- Carácter de la Policía Nacional.- Como institución pública armada no delibera ni participa en acción política partidaria, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen sus derechos ciudadanos conforme a la Ley.

III.- Dependencia de la Policía Nacional.- La Policía Nacional depende del Presidente de la República por intermedio del Ministerio Respectivo.

IV.- Otras fuerzas policiales.- Los gobiernos departamentales, los gobiernos municipales y las comunidades podrán crear policías de carácter departamental, municipal o comunal en el contexto de lo dispuesto por esta Constitución y la ley, funcionaran bajo la coordinación de la Policía Nacional y dependerán directamente de las autoridades máximas de cada circunscripción territorial. En caso de necesidad establecida por el Presidente de la República, funcionaran bajo la dirección y dependencia de la Policía Nacional. Su funcionamiento estará regulado por ley.

Sin dejar de reconocer la importancia de otros aspectos, señalaremos también los referidos a los organismos de defensa social y control, como la fiscalía, el defensor del pueblo y el contralor.- Indicaremos tan sólo los aspectos fundamentales, plasmados en artículos básicos, del que podrán derivarse todos los demás referentes a ellos.

12.- Las funciones de los organismos de defensa social y control, como la Fiscalía, Defensor del Pueblo, y Contralor.

Art...Ministerio Público:

I.- Finalidad.- El Ministerio Público tiene por finalidad promover la acción de la justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad conforme a lo establecido en esta Constitución y las Leyes de la República.

II.- Elegibilidad.- *El Fiscal General, los fiscales departamentales y los de materia, son elegidos por el pueblo en las condiciones, con los requisitos y tiempo de duración determinados por ley.*

Art. ...Defensor del pueblo

I.- Funciones.-*El defensor del Pueblo tiene como misión básica y fundamental velar por la defensa y cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación con la actividad del sector público. La defensa, promoción y divulgación de esos derechos en el seno de la sociedad es otra de sus importantes tareas*

II.- *El defensor del pueblo es independiente de todos los órganos del poder y es nombrado por elección popular. Esta sometido a la Constitución y desempeña sus funciones con sujeción a la ley especial*

Art. ..Contraloría General:

I.- Funciones.- *La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre las operaciones de las entidades públicas, autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta. La gestión anual será sometida a revisiones de auditoría especializada.*

II.- Elegibilidad.- *El Contralor General será elegido mediante votación popular con los requisitos, con las condiciones y por el tiempo establecido por ley. Dependerá directamente del Presidente de la República.*

13.- Régimen cultural.- Un aspecto crucial de importancia es el régimen cultural, particularmente en el mundo de hoy, donde la educación, el conocimiento, la tecnología y la innovación se constituyen en lo determinante del progreso, que deben estar plasmados en todos los niveles del sistema educativo. En este aspecto también enunciaremos tan sólo los aspectos más fundamentales y los plasmaremos en los artículos claves, de ellos se podrán deducir los demás:

Art.... *La educación es la más alta función del Estado y su primer deber, y en ejercicio de esta función y deber, deberá fomentar la cultura del pueblo. El Estado, la sociedad y sus organizaciones e instituciones y la familia tienen el deber inexcusable de sostenerla, considerándola como un derecho irrenunciable de las personas.*

Art....Se garantiza la libertad de enseñanza bajo la tuición del Estado.

Art.... La educación pública es gratuita y se la imparte sobre la base de la escuela unificada, tecnológica, innovativa y productiva, será laica en todos sus niveles; el Estado garantiza la educación religiosa y no religiosa. Es obligatoria en el ciclo primario.

Art... El Estado auxiliará efectivamente a los estudiantes sin recursos económicos o limitados para que tengan acceso a todos los ciclos de educación de manera que prevalezcan la vocación y la capacidad sobre la situación social o económica.

Art. El Estado garantizará la alfabetización plena de todos los habitantes del país formulando planes y programas correspondientes.

Art.... El Estado y la sociedad garantizan la educación intercultural bilingüe en el que se utilizará como lengua principal la de la cultura respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural. La lengua extranjera deberá también estar presente desde los ciclos iniciales de la educación.

Art. El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conforme a la diversidad étnica, cultural, territorial y regional del país. Incorporará obligatoriamente en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas. Los padres de familia, la comunidad, los maestros y los estudiantes participaran en el desarrollo de los procesos educativos

Art.... La ley regulará la carrera y escalafón docentes y la política salarial, garantizará la estabilidad, capacitación, promoción y remuneración justa de los educadores en todos los niveles y modalidades, a base de la evaluación de su desempeño.

Art. La educación superior corresponde al sistema nacional de universidades que está constituida por universidades autónomas públicas e iguales en jerarquía. La autonomía consistente en la administración de sus recursos, el nombramiento de sus autoridades, personal docente y administrativo, la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio, presupuestos anuales y su implementación se realizará en el contexto del control social establecido y reglamentado por ley.

Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.

Art... Las universidades públicas cubrirán sus requerimientos financieros con las transferencias realizadas obligatoriamente por el Estado en el monto y magnitud establecidos teniendo en cuenta para cada universidad sus objetivos, la población estudiantil, sus planes de trabajo, incluyendo los de investigación e innovación, con los recursos proporcionados por los gobiernos departamentales y municipales y también por los generados con sus propias actividades.

Art... La autorización para la creación y funcionamiento de universidades privadas es atribución del Estado mediante Decreto Supremo en el contexto de una ley aprobada al efecto. Esta ley deberá obligatoriamente considerar los principios, objetivos y metas definidos en esta Constitución y el permanente servicio que esas universidades deben brindar al pueblo boliviano.

Art...El Estado fomentara la ciencia, la tecnología y la innovación en todos los niveles educativos, en especial en los de carácter técnico y superior a objeto de mejorar la productividad, la competitividad y en el manejo sustentable de los recursos naturales con miras a su industrialización y a satisfacer las necesidades básicas de la población.

14.- Otros regímenes especiales.- Sin desconocer en ningún caso su importancia, pero reiterando por las limitaciones de espacio, y dejando para un trabajo más extenso su tratamiento integral, diremos tan sólo que es menester también referirse a los regímenes de carácter social, rescatando al trabajo y al capital como factores productivos indispensables que deben tener la protección de la ley, la promoción del Estado, el incentivo de sus organizaciones gremiales y sindicales, evitando todo tipo de discriminación de género, generacional, étnica, etc., reiterando que las disposiciones en materia laboral son de orden público. En referencia al régimen de seguridad social se debe cuando menos establecer la elegibilidad entre un sistema de solidaridad y reparto y otro de capitalización individual. El régimen familiar también debe ser objeto de atención preferente. En todo caso, el matrimonio, la familia y la maternidad deben estar bajo la protección del Estado. El Estado debe garantizar a todos los habitantes la salud, en especial a los niños, a mujeres en estado de gravidez, a los de la tercera edad, a los discapacitados. Estos reconocimientos deben estar garantizados con el soporte de recursos humanos, materiales y financieros.

A fin de sintetizar lo que queda en este ensayo, nos referiremos a aquello que aparentemente está en la palestra de la discusión como es el referente a la formación de los poderes públicos y la pirámide jurídica, el régimen electoral, y finalmente a lo que tiene que ver con las relaciones internacionales.

En primer término nos referiremos a la formación de los poderes públicos

15.- Formación de los poderes públicos y conformación de la pirámide jurídica.- En este aspecto los aspectos más significativos consideramos son los siguientes:

La determinación del tipo de régimen, presidencial o parlamentario, composición del legislativo, la aspiración popular de elegir a las autoridades con carácter de delegadas de la soberanía del pueblo: Presidente, vicepresidente, constituyentes, los miembros del congreso unicameral, prefectos, consejeros departamentales, constituidos en asamblea departamental, alcaldes, concejales, agentes cantonales, jueces, fiscales, fiscal, defensor del pueblo, contralor, etc.; la revocatoria del mandato y la segunda vuelta para su elección, el establecimiento de un congreso unicameral. En consideración a esos aspectos los artículos podrían ser redactados con los contenidos siguientes:

Art... El régimen de gobierno establecido en Bolivia, dado el carácter integral y no divisible de su territorio, es un régimen presidencial con control parlamentario, teniendo como cabeza del Estado y del Gobierno al Presidente de la República

Art. El Congreso de la República de Bolivia está constituido por una sola cámara conformada por representantes diputados de todos los departamentos tres por cada uno de ellos y uno por cada cien mil habitantes o facción mayor a cincuenta mil, así como diez diputados por los grupos culturales y etnias minoritarias. La Ley establecerá las condiciones de su elegibilidad, duración condiciones de su funcionamiento

Art.... El Órgano ejecutivo del Poder Nacional está conformado por el Presidente, Vicepresidente Ejecutivo y los ministros del gabinete.

Art... Todas las autoridades delegadas de la soberanía popular como ser Presidente, Vicepresidente, constituyentes, parlamentarios, prefectos, consejeros departamentales, concejales, alcalde, agentes cantonales, jueces, fiscales, defensor del pueblo, contralor serán objeto de elección popular directa en las condiciones específicas establecidas por ley.

Art...Las atribuciones de las autoridades nombradas en el artículo anterior deben ser definidas en dependencia de lo dispuesto en los artículos anteriores, referidos a los órganos nacionales, departamentales, municipales, originarios y étnicos, otros artículos relacionados y las leyes específicas correspondientes, dictadas acordes con esta Constitución.

Art...Se establece la segunda vuelta electoral para la elección de todas las autoridades a ser elegidas en caso de que estas en la primera vuelta electoral no hayan alcanzado la mayoría absoluta. Esta segunda vuelta será entre los dos candidatos que hayan alcanzado la mayor votación. La ley electoral reglamentaria las condiciones, oportunidad y otros aspectos relacionados con la elección.

16.- Régimen electoral.- Sobre el régimen electoral los aspectos más significativos son los que tienen que ver con las formas de elección, el sufragio, los partidos políticos y organizaciones ciudadanas y los órganos electorales, las tres últimas ya están establecidas en la constitución vigente.

La forma de elección, es decir de elegir y ser elegido, debe combinar las formas democráticas basadas en el sufragio y las correspondientes a los usos y las costumbres de las comunidades indígenas y pueblos originarios.

Art...Las formas establecidas para ser elector o elegido deben combinar, de acuerdo al nivel y el territorio, las basadas en el sufragio y en los usos y costumbres de los pueblos originarios y comunidades indígenas.

Art...La elección de las autoridades nacionales, departamentales y locales de acuerdo a su división territorial se hará de acuerdo al sufragio que se constituye en la base del régimen democrático participativo y representativo y se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio; en el escrutinio público, transparente y en el sistema de representación proporcional

Art... Quienes son electores:

I.-Son electores todos los bolivianos mayores de dieciocho años de edad, cualquiera que sea su grado de instrucción y ocupación, resida en el país o en el exterior, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el Registro electoral.

II.- En las elecciones municipales votarán los ciudadanos extranjeros en las condiciones establecidas por ley.

Art...En las comunidades indígenas y pueblos originarios la elección se efectuará en el contexto de sus usos y costumbres, siempre y cuando se respeten los principios democráticos básicos.

17.- Régimen de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.-Respecto de los Partidos políticos y organizaciones ciudadanas, que en el fondo no son sino otra forma de partidos políticos, debe mantenerse su carácter de intermediación entre la sociedad civil y el Estado; en la legislación derivada deben establecerse normas que garanticen ese carácter y erradiquen la corrupción, el clientelismo y otras taras. Asimismo, debe hacerse realidad el equiparamiento de las organizaciones de los pueblos indígenas en esa materia.

Art...Partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas

I.- Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que concurrieran a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de Derecho Público. El Estado debe coadyuvar a este propósito dentro de la normativa fijada por la ley.

II.- Su proyecto político, propuesta programática y plan de gobierno, así como su organización y funcionamiento deben ser democráticos y ajustarse a los principios, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución.

III.- Se registraran y harán conocer su personería jurídica, su proyecto político, su propuesta programática y plan de Gobierno ante el Órgano Nacional Electoral.

IV.-Rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban del Estado de acuerdo a ley y estarán sujetos al control fiscal

V.-Postulación de Candidatos.- Los partidos políticos y/o agrupaciones ciudadanas y /o pueblos indígenas podrán postular directamente o en coalición es establecidas de acuerdo a ley a candidatos a presidente, vicepresidente ejecutivo, constituyentes, congresales, prefectos, concejeros, concejales, alcaldes, agentes municipales, magistrados, jueces, fiscales, defensor del pueblo, contralor.

Art.... Órganos Electorales.- Los instituciones electorales que constituyen el órgano electoral del poder del Estado con independencia de los otros poderes, son:

1° La Corte Nacional electoral

2° Las Cortes Departamentales (una por departamento)

3° Los Juzgados Electorales,

4° Los Jurados de las mesas de sufragios

51° Los Notarios Electorales y otras funcionarios que se establezcan conforme a ley

18.- Supremacía de la Constitución.- Este aspecto es fundamental. Se deben establecer claramente normas claras para no permitir que nunca más disposiciones secundarias, como Decretos Supremos puedan imponerse a las normas constitucionales, que cláusulas de contratos establezcan normas de nivel constitucional o transfieran incluso la propiedad de los recursos naturales. En este sentido las normas que garanticen esa situación debieran elaborarse en los términos siguientes:

Art...La pirámide jurídica y supremacía de la Constitución

I.- La pirámide establecida en el país tiene como suprema norma a la Constitución Política del Estado, los tratados internacionales válidamente insertos en la legislación nacionales, y en función de esa supremacía, las leyes orgánicas, leyes ordinarias, decretos supremos, resoluciones supremas, resoluciones ministeriales y otras resoluciones que la ley les de carácter estableciendo la jerarquía de las mismas. Las normas propias de las comunidades originarias, indígenas y étnicas deben insertarse en la pirámide jurídica del ordenamiento jurídico nacional en el nivel correspondiente para su cumplimiento con el debido procedimiento en el seno de las propias comunidades. Deben en todo caso estar acordes con la normativa constitucional en especial en lo referente al pleno e irrestricto respeto a los derechos humanos y los principios democráticos.

II.- La constitución Política del Estado es la Ley Suprema del ordenamiento jurídico Nacional. Los tribunales, jueces y autoridades la aplicaran con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.

III.- Los principios, garantías y derechos reconocidos por esta Constitución n pueden ser alterados ni modificados, mucho menos desconocidos por leyes que regulen su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento.

IV.- Son nulos los actos de los que usurpe funciones que no les competen, así como los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de esta Constitución o la ley

V.- Cualquier contrato firmado por el Estado que no cumpla lo dispuesto por esta Constitución y lo referido a su procedimiento, es nulo de pleno derecho.

19.- Aspectos referidos a las Relaciones Internacionales.- Estos aspectos no han sido considerados sino tangencialmente por los textos constitucionales anteriores. En el contexto exterior, antes descrito, se hacen indispensables, por lo que consideramos que deben incluirse en el texto constitucional como una parte sustancial, antes de la parte referida a la Reforma Constitucional. Los principales aspectos son los que tienen que ver con el carácter de las relaciones internacionales, con su participación en los procesos de integración, con su inserción en el proceso de globalización y la introducción de los tratados internacionales en nuestra legislación. Con ese criterio es que proponemos la redacción de los artículos referidos a esos tópicos con el contenido siguiente:

Art... Bolivia es un país que aboga y lucha por la paz mundial, continental y regional. Basa sus relaciones internacionales en los principios de la soberanía, igualdad, equidad, respeto mutuo, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados y la democracia, la justicia, la inclusión y la solidaridad.

Art...Bolivia es un país de vocación integracionista con los países hermanos de América Latina en general y de Sudamérica en particular, a objeto de alcanzar beneficios para los países participantes en el proceso, considerando sus niveles de desarrollo económico social. Los procesos de integración no significan renuncia a sus aspiraciones de contar con un puerto soberano, útil y unido a su territorio sobre el océano Pacífico.

Art.- Bolivia dentro de esa vocación integracionista define como estrategia de inserción en el proceso de globalización, la integración en el contexto sudamericano a través de la conjunción de los procesos de integración subregional actualmente vigentes; sin perjuicio de los tratados que válidamente puede contraer como estado soberano.

Art...Los tratados internacionales válidamente celebrados por el país, así como las del derecho comunitario proveniente de los procesos de integración en los cuales el país participa, formaran parte del ordenamiento jurídico nacional en

un rango jerárquico inmediatamente después de la Constitución Política del Estado, mediante su incorporación a través del procedimiento correspondiente establecido por ley.

20.- Reforma total o parcial de la Constitución.- La Constitución que se apruebe debe tener los rasgos de estabilidad indispensables y permanentes, aunque nada es definitivo y siempre está cambiando, por lo mismo, se debe prever el cambio en su texto. En este sentido el texto de los artículos al respecto serían los siguientes:

Art...Reforma de la Constitución:

I.- Esta constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en un Ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros del Congreso unicameral

II.- La ley de declaratoria de la reforma será enviada al Ejecutivo para su promulgación, sin que éste pueda vetarla.

III- En el nuevo período constitucional, se considerará el asunto por el Congreso y si está fuera aprobada por dos tercios de votos se dará por aprobada la reforma constitucional propuesta.

IV.- La reforma sancionada pasará al ejecutivo para su promulgación, sin que el Presidente de la República pueda observarla.

V.- cuando la enmienda sea relativa al período constitucional del Presidente o Vicepresidente Ejecutivo de la República, entrará en vigencia sólo en el período constitucional siguiente.

Art...La reforma total de la Constitución es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, soberana y plenipotenciaria, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, aprobada por dos tercios de votos del Congreso nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.

A manera de Resumen Final.- Espero haber cumplido la pretensión de plantear los aspectos fundamentales que se refieren a la construcción de un nuevo texto constitucional que permitan profundos cambios de carácter estructural y superestructural de Bolivia, manteniendo su integridad territorial y unidad. De ninguna manera la pretensión era abarcar todo el espectro constitucional,

especialmente en lo referente a la conformación de los órganos del poder y sus atribuciones, funciones y obligaciones, pero si de dar el marco general y doctrinal para ello. Es el comienzo de un trabajo completo, puesto que se debe seguir trabajando en ese sentido elaborando un ensayo completo, incluyendo el texto constitucional integro, salvo fuerza mayor y causal sobreviniente, antes del cierre de la Asamblea Constituyente, de manera que sirva como una propuesta mas a los movimientos sociales y, en última instancia, a los asambleístas antes de la finalización de sus sesiones. Ser considerada como propuesta en la discusión y aprobación de un nuevo texto constitucional que plasme las aspiraciones de todas las bolivianas y bolivianos patriotas, que les proporcione el marco jurídico fundamental para construir el nuevo país incluyente, solidario, justo, equitativo y democrático, que viabilice y consolide a Bolivia en el ámbito continental y mundial y permita un ritmo adecuado de crecimiento y desarrollo y, consiguientemente, un nivel de vida más elevado para todo el pueblo, en especial para los menos favorecidos hasta ahora, reafirmando nuestra decisión de fortalecer nuestra patria en el contexto internacional, haciéndola más próspera, digna y poderosa.

APUNTES PARA UNA HISTORIA DE LAS DEMANDAS POR FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN COCHABAMBA, 1871-1983

GUSTAVO RODRÍGUEZ OSTRIA*

* *Economista. Maestría en Ciencias Sociales. Maestría en Historia. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas UMSS (1992-95), Vice Ministro de Educación Superior (2003-2005)*

APUNTES PARA UNA HISTORIA DE LAS DEMANDAS POR FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION EN COCHABAMBA, 1871-1983¹

Gustavo Rodríguez Ostria

Para nosotros, la federación es la paz, la libertad, el progreso económico y moral(...). El sistema unitario es esencialmente autoritario, y como tal absorbente, despótico, estacionario y violento.

El Federalista, Cochabamba, 24 de marzo de 1871.

I. INTRODUCCION

La memoria histórica se resiste a recordar a Cochabamba como una región productora de discursos federalistas y/o descentralistas. Este es un lugar y privilegio que se ha atorgado a Santa Cruz, cuyo pasado parecería estar cargado de voces que tempranamente, desde el siglo XIX demandaron una reconfiguración territorial del poder.

En efecto, mientras es casi un estilo consagrado describir las demandas regionales cruceñas partiendo de las luchas protagonizadas por Andrés Ibañez entre 1876 y 1877; en el caso cochabambino la apelación a la historia sólo ofrece un patético silencio y un pasado acortando aparentemente sin oropeles. Cochabamba emergería más bien como una región que apuntaló la construcción del Estado Central y que buscó, haciendo de su geografía un destino político, contribuir a la unidad entre las regiones en discordia. El “corazón de Bolivia” se une así a otros imaginarios constitutivos de la identidad regional, como “el Granero de Bolivia” o “Ciudad Jardín”, que no siempre superan la verificación de la historia.

Este juego de luces y sombras aparece también cuando se examina la producción cultural, histórica y simbólica de ambas regiones. Mientras la historiografía cruceña incorporó en su imaginario social y regional las figuras de los

¹ Una versión levemente diferente se publicó en julio de 2006 en: *Autonomía y Desarrollo en Cochabamba. El Proceso de construcción de un modelo autonómico regional*, pp.46-70, con el auspicio de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

regionalistas del siglo XIX como Andrés Ibañez o la presencia del Comité Cívico en la lucha por las regalías, en Cochabamba, en cambio, el archivo y el panteón de los héroes y heroínas sigue plasmado por las mismas figuras y elementos simbólicos (escudo, himno y gestas localistas) configurados por las elites al finalizar el siglo pasado cuando se empezó a esbozar la historia regional

No nos anima hacer un culto a los “orígenes”, pero tampoco creemos conveniente descartar el peso del pasado para entender los actuales procesos de regionalización de cara a la próxima Asamblea Constituyente. Una región no es simple geografía, flujo mercantil o relaciones homogéneas de distribución/producción; es también, y en algunos casos contundentemente: historia. Devolver esta dimensión temporal a los estudios sobre el regionalismo es también encontrar los cauces propios en una “historia nacional” que silencia con culpa, por su propia vocación homogeneizadora, lo complejamente plural de esa misma historia cuando es contada desde un ángulo étnico, regional o de género. Deberíamos pues estar cada vez más conscientes que negar el acceso al pasado es también negar el acceso al presente y el futuro, cualquiera que sea la visión que de ellos tengamos.

En las páginas que siguen, presentaremos brevemente el largo proceso cochabambino, que tiene más de medio siglo de trayectoria, por dotarse de régimen político donde la región sea capaz de administrar sus recursos y diseñar sus propias políticas de desarrollo, en el marco del Estado-Nación. En otros términos, mostraremos que las demandas regionales por gestar un Estado distinto al centralista tienen en Cochabamba una densa historia previa, que lamentablemente ha sido ignorada.

II. FEDERALISMO DE 1871

La República de Bolivia no nació como un Estado centralizado ni con capacidad de imponer orden a lo largo y ancho de la sociedad. Pese a su formulismo unitario aprobado en la Asamblea Constituyente de 1826, donde se reprodujo el modelo de organización territorial de origen francés, se abrió -por el contrario- un largo periodo de indefinición y de pugna entre facciones regionales, bautizado por la historiografía liberal-positivista como de la “*anarquía*”. La nueva república también asumió un modelo restringido y censatario de ciudadanía, el que, hasta 1952, excluiría del ejercicio de los derechos ciudadanos, a mujeres e indígenas.

En ese mismo escenario, los poderes regionales se alternaban sucesivamente en el poder gracias a efímeras alianzas con segmentos militares y caudillos locales. Del resultado de las fuerzas en pugna, que recorrían intermitentemente los campos de batalla y se trasladaban de pueblo en pueblo con su séquito de *rabonas* y aparato burocrático, podía depender la transitoria preponderancia de una región frente a las demás en la escena política nacional. Esta disputa combinaba la áspera rivalidad regional, con otras demandas de más tosca raíz como el clientelaje político y la empleomanía.

En 1864 asumió el poder Mariano Melgarejo, cochabambino de nacimiento (tarateño, para mayor precisión). La brutalidad y envilecimiento del melgarejismo ocasionó, sin embargo, una tacita coalición entre campesinos aimaras, artesanos y elites urbanas que lo derrocó en enero de 1871. La traumática experiencia del sexenio gestó una línea divisoria en la conducta de los sectores dominantes que se lanzaron a la decidida búsqueda de fórmulas que pacificaran al país y pusieran fin a los desbordes caudillistas. Por otra parte, en la lógica política predominante en el siglo XIX era práctica corriente que con cada régimen adviniera una nueva Constitución, de modo que los nuevos titulares del poder pudieran dar la impresión que con sus actos culminaba una era de oprobio, se renovaba el poder y se iniciaba una era de progreso mucho más luminosa que la precedente.

No fue por azar entonces que gracias a esta conjunción de factores en el interregno que medio entre el derrocamiento de Melgarejo y la adopción de la Constitución de 1880, que puso la piedra fundamental del Estado y la *pax* oligárquica que duró incólume hasta 1932, se hicieran sentir las voces federalistas. La ocasión propicia fue la Asamblea Constituyente reunida en Sucre desde junio a octubre de 1871. En ella el diputado cochabambino Lucas Mendoza de la Tapia, cabeza indiscutible de esta corriente de pensamiento, propuso, a nombre de la representación cochabambina, *la transformación de Bolivia de un Estado unitario en otro de carácter federalista*, pues:

“El gran secreto de la Federación consiste en dividir el gobierno del país entre el gobierno general de la nación y los gobiernos particulares de los Estados o departamentos; encargando a aquél la gestión de las relaciones y de intereses generales y reservando a éstos la gestión y las relaciones y de los intereses particulares de cada Estado”.

Electos por abrumadora votación en los “comicios” de mayo de ese mismo año, la bancada de Cochabamba compuesta en su mayoría por conspicuos “notables” locales y doctrinarios federalistas, entre otros, el entonces periodista Eliodoro Villazón, el canónigo Jacinto Anaya, el caudillo popular quillacolleño Martín Lanza y el escritor Nataniel Aguirre, representaba a un departamento étnicamente mucho más homogéneo que otros y a toda luces económicamente pujante. Para propagandizar su doctrina publicaban su periódico “El Federalista”, que alcanzó a editar siete números.

Por entonces los agricultores y comerciantes de Cochabamba dominaban el circuito nacional de producción-circulación de cereales (trigo y maíz) que abastecía el altiplano andino e incluso las costas del pacífico boliviano-peruano; mientras en la ciudad capital como las campiñas vecinas se asentaba una notable actividad de elaboración de calzados de alcance nacional. Podía por consiguiente, y a justo título, esperar confiada en que el renacimiento de la actividad minera de la plata que ya empezaba a anunciarse le deparara mayores gratificaciones mercantiles. No era pues el aislamiento localista ni la amenaza a sus prerrogativas tradicionales por parte de la plebe lo que motiva a los federalistas vallunos. Su conciencia dejaba en cambio entrever una imaginativa autonomía de lo político. A sus ojos el unitarismo era la encarnación viva, en palabras de Mendoza de La Tapia, de “*la corrupción institucional y el origen de las tiranías, como de las revoluciones*”.

Por consiguiente, la existencia de un poder centralizado era una tentación para los distintos caudillos militares o civiles. Lograr estabilidad y construir un escenario democrático requería la descentralización del poder en múltiples centros de decisión departamentales. Mas allá de esta percepción, la federalización se postulada como la única respuesta a la innegable heterogeneidad regional permitiendo dar respuestas diferenciadas frente a necesidades también diferenciadas.

En otros términos, para los federalistas cochabambinos la democracia solamente podía desplegarse eficientemente en escala local cuando los ciudadanos, más propiamente los vecinos, participaran directamente en la resolución y administración de sus problemas. Sin embargo esta preferencia por los poderes locales, concretamente el municipio y la legislatura departamental, no entrañaba para nada un alejamiento de la configuración de un poder estatal a la vez más amplio pero a la vez más limitado y con funciones casi exclusivamente diferidas al campo de la defensa militar y las relaciones internacionales. En otro

orden de cosas, la relación entre las distintas elites regionales se produciría mediante la construcción de un poder legislativo bi camaral, una de representantes, elegidos directamente por “*el pueblo de los diversos estados*” y otra de senadores, elegidos “*por la legislatura de cada Estado*”, siempre según la propuesta de Mendoza de La Tapia, portavoz de los federalistas cochabambinos, quien también sostuvo, con una voz que no ha perdido actualidad:

“Casi desde el principio de nuestra independencia se han esparcido nociones falsas acerca del gobierno federal (...) se cree que la federación es la disolución de la unidad nacional(...)”.

Este gobierno lejos de romper la unidad nacional, lo fortifica desarrollando y fortificando el sentimiento de Patria, que tiene su raíz en el patriotismo de campanario”.

El gran secreto de la Federación consiste en dividir el gobierno del país entre el gobierno general de la nación y los gobiernos particulares de los Estados o departamentos; encargando a aquél la gestión de las relaciones y de intereses generales y reservando a éstos la gestión y las relaciones y de los intereses particulares de cada Estado”

“Lo que nosotros tratamos de dividir no es el poder sino el gobierno: tratamos de hacer un gobierno general encargado tan solo de las relaciones nacionales y gobiernos particulares encargados de la gestión de los intereses departamentales”.

Lucas Mendoza, matizó claramente los beneficios de un régimen federalista cuando afirmó:

“¿Quién tiene mayor interés en propagar la instrucción de los niños que los padres de esos mismos niños? ¿Quién ofrece más probabilidad de acierto en el nombramiento de jueces que aquellos que reciben directamente las

bendiciones de la justicia o que temen sufrir los estragos de la iniquidad judicial (...)? ¿Quién pondrá mayor esmero en las vías de comunicación que los mismos vecinos que las frecuentan día y noche?”

La audaz demanda motivó, como es de suponer, una rápida y vigorosa reacción de los sectores unitarios. Estos argumentaron que el federalismo desataría fuerzas centrípetas separatistas y “celos localistas” terminando por disgregar la ya frágil estructura estatal boliviana. Obviamente, los adherentes de aquel esquema organizativo, sustentado básicamente por la representación parlamentaria de La Paz, eran conscientes de lo irrisorio y formal de hablar de un poder central allí donde la fuerza muda de los hechos solamente arrojaba la imagen nítida e incontrastable de su fraccionamiento, pero guardaban el termino como una promesa cargada de futuro.

La propuesta cochabambina, luego de un arduo debate, fue desechada por 32 votos contra 20. No obstante, la presentación en el debate parlamentario y nacional, no dejó de surtir efectos en la estructura estatal prevaleciente. La semilla de la descentralización estaba ya plantada por la iniciativa cochabambina, aunque dio un giro hacia la opción municipalista. El poder municipal, de origen colonial, había enfrentado una vida oscilante durante los primeros años de la República. No se lo consideró en la Constitución de 1826, Los municipios fueron calificados entonces de “*cuerpos nulos y embarazosos*” y anulados del ordenamiento estatal. A nivel local, solamente dispuso la existencia de un Prefecto nombrado por el Presidente y que, como en el caso francés, actuaba en su representación. (Figura que prevalecería hasta el 18 de diciembre de 2005).

El Municipio fue repuesto años después, por ejemplo en 1839, para ser suprimidos reiteradamente, viviendo una situación oscilante, carentes de recursos para funcionar y institucionalidad. Revivían solamente la vez que la lógica pactista de los caudillos de turno, requería de acuerdos con las elites locales, permitiéndoles acceso a ciertas esferas del poder a cambio de su apoyo.

La nueva posición descentralista decidió apuntalar el municipio, porque vio que con el que fortalecería la democracia. Se buscaba además “*poner cada día en más estrecho contacto al pueblo con el gobierno*”. En 1872, los asambleístas cochabambinos Nataniel Aguirre y Eliodoro Villazón, promovieron que el

parlamento apruebe una normativa para dar curso a la “Descentralización Rentística”. Esta fue aprobada y quedó promulgada el 21 de noviembre de 1872. Para algunos adherentes, el municipalismo sería la antesala del federalismo, el que sería adoptado de buen grado cuando se viera las ventajas producidas por la administración local por parte de los propios vecinos y no en manos de la lejana y politizada burocracia estatal.

Por primera vez en la historia republicana, se otorgaron entonces recursos propios para los municipios y se deslindaron las rentas entre nacionales, departamentales y municipales. Para los municipios, que vivieron hasta entonces en medida de la precariedad e incertidumbre, la medida significó adquirir estabilidad y posibilidad de intervención en la vida ciudadana. A partir de entonces, y al menos hasta las primeras décadas del siglo XX, descentralización equivaldría en Bolivia a municipio fuerte y autónomo.

III. LA REVOLUCIÓN FEDERAL DE 1899

Es innegable que la Asamblea Constituyente de 1871, y la presencia cochabambina en ella, marcaron un hito significativo, pero no resolvió la demanda por un modelo estatal más equilibrado y con mayor participación regional. En la sucesiva y agitada vida pública que transcurrió entre fines de siglo XIX y principios del XX, la conflictiva relación entre unitarios y federales, esta vez organizados en los partidos conservador y liberal respectivamente, continuó dominando el paisaje político nacional y en cada departamento en particular. Fue Cochabamba precisamente una de las regiones donde esa pugna alcanzó matices intensos. Los liberales contando con el apoyo de los intelectuales, la juventud y amplias capas de artesanos mestizos pusieron continuamente en jaque a los conservadores hasta intentar, en 1899, romper por la fuerza su hegemonía.

La mayoría de los estudios de la cuestión regional en Bolivia consideran que la guerra civil de 1899, mas conocida como la “Revolución Federal”, constituye una línea divisoria entre los patrones coloniales de ocupación del territorio -reproducidos durante la república- y los que empezaran a gestarse bajo la égida norteña-paceña que arrebató el liderazgo y la sede del Gobierno de la república a la sureña y colonial Chuquisaca. Los paceños, contando como aliados a los indígenas aimaras, que demandaban la restitución de sus tierras de comunidad expoliadas durante el gobierno de los conservadores, se alzaron contra Sucre, a principios de 1899.

Una de las deficiencias de esta interpretación radica en que sobredimensionan el papel de confrontación norte/sur en desmedro del papel que les cupó cumplir a otras regiones, como Cochabamba consideradas del “centro”. Por los antecedentes previos, el federalismo de 1871 ya analizado, la fuerte presencia de los seguidores del liberalismo en el seno de la clase política regional y la crítica situación económica originada en la apertura de los mercados que impulsaron los empresarios mineros del sur, habríase esperado una rápida adhesión cochabambina, por lo menos en sus estamentos liberales, hacia el conato revolucionario de La Paz.

Hasta cerca de 1885, la región había logrado conservar e incluso acrecentar su bien ganada fama de “*Granero del Alto Perú*” proporcionando abundantes cereales, particularmente trigo y harina de trigo, al mercado altiplánico y a las provincias de Tarapacá y Antofagasta en la costa del Pacífico, pero una sucesiva serie de situaciones adversas habrían de amenazar seriamente este predominio. Primero merced a los tratados de tregua firmados con Chile en 1885 que facilitaron el ingreso irrestricto de mercancías chilenas, principalmente harina de trigo, al mercado boliviano y luego, como ya se ha insinuado con la construcción de la vía ferroviaria entre Antofagasta-Oruro que ayudó a colapsar las vinculaciones de Cochabamba con Santa Cruz. Esto porque el ferrocarril posibilitó que el azúcar extranjera desplazara a la cruceña de los mismos mercados, cortando el flujo de arrieros y comerciantes que desde los valles cochabambinos se trasladaban hasta las calidas regiones del Oriente para concretar su tráfico.

A fines del siglo XIX se desarticuló la antigua red mercantil boliviana, incluso en aquellas regiones presumiblemente seguras de participar de los impactos multiplicadores del buen momento que pasaba el sector minero exportador. El mercado interior boliviano se inundó de mercancías extranjeras, alemanas, peruanas o chilenas, gracias a una política económica de corte liberal, sumada a la construcción del ferrocarril Antofagasta-Oruro, que se entregó en 1892. Como resultado se produjo el abaratamiento de los costos de transporte de productos como azúcar, harina de trigo, zapatos, vinos o aguardiente de procedencia peruana, alemana, norteamericana o chilena, empezaron a competir con éxito a las producciones surtidas por las regiones de Cochabamba, Tarija o Santa Cruz, lamentablemente mas toscas y caras.

Enfrentando un rudimentario sistema productivo y múltiples dificultades de transporte los cochabambinos ya no pudieron seguir enviando al mercado andino

los mismos productos que durante la colonia y casi todo el siglo XX. La situación afectó a los terratenientes de los valles pero también al artesano del calzado y al abigarrado núcleo de centenares de arrieros y pequeños comerciantes indígenas y mestizos, que salvando montañas se daban modos para abastecer pueblos y ciudades de la regiones mineras e incluso la costa del Pacífico. La crisis azotó la región de Cochabamba, pero no la llevó a sumarse al carro paceño, quizá porque entendía que otorgar mayor poder a La Paz, se produciría un desbalance en las relaciones regionales que hasta entonces se habían mantenido relativamente estables.

En ese marco, donde la región de Cochabamba veía amenazada su prosperidad, sectores del Partido Liberal, encabezados por José Quintín Mendoza, denunciaron la revuelta de La Paz como un “*localismo*” destinado a forzar su preponderancia y se pusieron al lado de los unitarios. Finalmente, otro liberal, Aníbal Capriles, se hizo del control de la ciudad y se pronunció en apoyo al federalismo. Los constitucionales y centralistas amenazaron con retomar la ciudad y la sitiaron a principios de abril de 1899, pero tuvieron que retirarse precipitadamente para dar apoyo a sus fuerzas que combatían cerca de Oruro.

Los paceños lograron finalmente imponerse a los sucrenses y luego de desembarazarse arteramente de sus ocasionales aliados indígenas, ocuparon el poder validados por su amplio triunfo en las elecciones de 1900.

Pese a que se habían levantado bajo la bandera del Federalismo, su triunfo no se tradujo en la adopción de esta forma de organización estatal. La Convención Nacional de 1900, compuesta exclusivamente por militantes liberales (los conservadores se negaron a participar), decidió por la simple mayoría de un voto mantener la Constitución unitaria de 1880, que reproducía los marcos estatales con los que se había gobernado Bolivia desde 1825. Es de destacar que la parte mayoritaria de la delegación cochabambina, a la cabeza de Nataniel Aguirre, autor de *Juan de la Rosa*, votó por la adopción del federalismo, reafirmando el compromiso adquirido ya en 1871. En efecto, durante el sendo debate con los centralistas sacó a relucir los mismos argumentos doctrinales que habían esgrimido en 1871.

En el departamento de Cochabamba, por otra parte, los entredichos y conflictos entre los liberales/unitarios y los liberales/federales, dirigidos por lo caudillos

locales Ismael Vázquez y Martín Lanza, continuaron hasta 1905. Pero con la virtual defección de esta última facción, que por momentos encontró apoyo mayoritario en las provincias de los valles circundantes a la ciudad de Cochabamba, la propuesta federalista pareció opacarse gradualmente en la región pues ni liberales ni mucho menos conservadores se hallaban, al parecer, en la disponibilidad de agitarla.

IV. FERROCARRILES, CAMINOS Y REGIONALISMO

La dispersión y fragmentación territorial constituían indudablemente una pintura de antecedentes coloniales pero el desarrollo del capitalismo en Bolivia, que se acentuó en las primeras décadas del siglo XX, no sólo que las mantuvo sino que en algunos casos las agravó. Como resultado, las expectativas de las élites provinciales por participar ampliamente en los efectos multiplicadores del “progreso” y la modernización generados por el auge de la minería, se vieron continuamente negadas por la política de un Estado centralista y una severa restricción de sus oportunidades mercantiles que las condenaba a participar de un modo subsidiario en las estructuras político-económicas en proceso de definición.

Como contraste a de unas regiones del enfrentamiento entre proteccionistas y librecambistas y luego se traslado a la pugna entre centralistas y descentralistas. En un plano más operativo y coyuntural esta confrontación asumió la pugna, muchas veces entre las élites regionales, por favorecerse con la construcción de ferrocarriles, medidas proteccionistas y tasas arancelarias, con las que pensaban retomar su participación en el mercado interior. Las élites cochabambinas, sin embargo, no se limitaron a manifestarse en el álgido campo de las demandas políticas y ensayaron también “estrategias económicas de supervivencia” (nuevos productos y nuevas tecnologías) intentando recomponer sus vínculos perdidos con los mercados de las regiones mineras y del norte, ahora ocupados por productos de procedencia extranjera.

Casi de inmediato, Cochabamba entre incómoda y asustada, buscó nuevos mercados para intentar descargar sus productos y creyó hallarlos en el Beni donde, casualmente, empezaba a despuntar el comercio de la goma o caucho. Para los sectores más radicales de la élite regional este vuelco de orientación no era apenas una situación coyuntural que habría de pasar cuando la tormenta amainara en los mercados del norte; por el contrario, implicaba un virtual renunciamiento a la tradicional y colonial adscripción andina de la región sustituyéndola por una firme vinculación con el mundo amazónico y por su intermedio con la “cultura” Europa.

Aunque Cochabamba no estaba unida en la disponibilidad de compartir esta audaz determinación de articular definitivamente la región a territorios inhóspitos y desconocidos, sí lo estaba en reconocer la trascendencia de los mercados benianos para remontar la crisis regional. De allí que su sostenida presión para que el Gobierno Central apoyara decididamente la colonización del Chapare/Chimoré y construyera una vía permanentemente transitable entre Cochabamba y los puertos pluviales sobre los ríos de la cuenca del Chapare Tropical. La permanente negativa del centralismo a ejecutar la obra se tradujo en un sordo rencor contra el Estado. Existían sólidas razones para este sentimiento regionalista, pues pese a las reiteradas promesas y proyectos que empezaron a dibujarse ya en la última década del siglo XIX, todavía en los años 20's de siglo XIX tal anhelo regional todavía no había sido plenamente satisfecho y Cochabamba seguía casi tan aislada de estos territorios, y viceversa, como en las décadas precedentes.

Con los ferrocarriles, vías imprescindibles para reconectar la región con los departamentos del Norte y la zonas mineras, se tuvo mejor suerte, aunque requirió de una fuerte presión de las “*fuerzas vivas*”, encabezada por el Consejo Municipal de la capital del departamento. Los munícipes capitalinos actuaron como una suerte de “Comité Cívico” y condujeron pronunciamientos y protestas callejeras para exigir que se construyera la vía férrea entre Cochabamba y Oruro.

A principios de siglo, Bolivia optó por modernizarse y alcanzar el “*progreso*” mediante una red de ferrocarriles, símbolos de lo moderno y poderoso. Generó disputas entre aquellas regiones, como La Paz, que pugnaban por fortalecer su perfil exportador gracias a ferrocarriles que la conectaran con la costa del Pacífico o el sur del Perú y aquellos departamentos, que pretendían que los ferrocarriles de vinculación con sus mercados tradicionales, tuvieran prioridad. Sintomáticamente en la prensa paceña, estas regiones empezaban a designarse como del “*interior*” como para subrayar la centralidad que se otorgaba La Paz.

Pero de principio, en el llamado Plan Sisson de 1905 y el Contrato Speyer de 1906, quedó al descubierto que La Paz deseaba acaparar el grueso de los ferrocarriles a fin de conectarse fluidamente con el exterior del país, quedando Cochabamba relegada a un desesperante segundo plano. El favoritismo paceño, apuntalado por el gobierno liberal de Ismael Montes, ocasionó, como no podía ser de otra manera, quejas frecuentes de las oligarquías regionales perjudicadas y que carentes de recursos propios dependían del poder central y su disponibilidad para

distribuir recursos económicos para satisfacer sus propios anhelos. En Cochabamba en concreto entre 1905 y 1907 se usó como base de presión al Municipio, los parlamentarios, Juntas de Notables “Pro Ferrocarril” y concurridos y fogosos mítines para obligar al Gobierno central a modificar sus propósitos originales y conceder a la región, muy a su pesar, un lugar preferente en el sistema ferroviario próximo a construirse.

La oligarquía cochabambina no cuestionaba el eje del modelo minero exportador y por el contrario deseaba participar vivamente de sus efectos multiplicadores. De allí que su regionalismo se exacerbaba cuando se sentía excluida injustamente de este beneficio y el fantasma de convertirse en una región subalterna y desgajada del núcleo ordenador de la nación, pesaba sobre su mente. Para ella la esfera mercantil representaba de una manera bi-unívoca, por un lado expresaba el recurso de la tradición derivado de su concurrencia por siglos a esos mercados. Tan fuerte estaba esta idea afirmada a nivel de su imaginario social que gustaban de hablar de los mercados altiplánicos como sus reductos *naturales* ignorando su larga y densa trayectoria histórica; por otro lado, el ferrocarril constituía, en su lectura, la llave de acceso al progreso, el mundo moderno y a un espacio dinámico y renovador de ideas.

Gracias al resultado de esta negociación, en 1907 empezó a construirse el Ferrocarril. Sin embargo su demora requirió de nuevas presiones regionales. Finalmente, en junio de 1917, durante las fiestas emblemáticamente denominadas “*del Progreso*”, arribó la primera locomotora procedente de Oruro. Como consecuencia se abarató el costo del transporte, permitiendo a la alicaída economía regional reconquistar parcialmente los mercados mineros y del Norte del país.

Sería a todas luces injusto sostener sin embargo que las élites cochabambinas se afincaron en apenas respuestas episódicas, de corto plazo o economicistas sin otro contenido que les daba su desesperación por su aislamiento del mercado nacional. Las luchas por modificar la distribución “*paceñista*” de la red ferroviaria suponían defender a mediano y largo plazo los intereses regionales y utilizar las vías férreas como una manera, de configurar un espacio nacional y, a la vez, equilibrar la distribución del poder entre las regiones.

V. (RE)NACIMIENTO DESCENTRALISTA

El arribo del ferrocarril en 1917, produjo un transitorio auge en la economía cochabambina, que aplacó las demandas por genera un ordenamiento mas equilibrado entre el poder central y el poder regional. Paulatinamente, sin embargo, fueron recrudesciendo las exigencias para superar una relación asimétrica en la cual La Paz, sede del gobierno recibía una mayor atención en el Presupuesto General de la Nación y en la construcción de obras de infraestructura.

Dos factores contribuyeron a proporcionar el piso para este renacer. Por una parte, la nueva crisis de la economía regional, confrontada por la producción del maíz, Por otra el paulatino centralismo estatal que asumía competencias anteriormente asignada a los municipios y les cercenaba recursos económicos.

En 1925 el partido liberal cochabambino aprobó por unanimidad un manifiesto federalista redactado por Ismael Vázquez, un antiguo liberal cochabambino y ex vicepresidente de la república. El manifiesto que retomaba los postulados enunciados por Lucas Mendoza de La Tapia, no alcanzó sin embargo una aceptación significativa. Los Republicanos Genuinos retrucaron casi de inmediato negando la validez y oportunidad del federalismo, asumiendo como propio el proyecto de descentralización administrativa que había presentado en 1921 al Parlamento Nacional el senador cochabambino Daniel Salamanca.

Salamanca ya en 1921 intentaba conciliar la antigua aspiración de la unidad nacional, bandera de lucha del Partido Conservador, organismo en el que había militado en su juventud, con las necesidades de las élites regionales para administrar sus intereses más cercanos e inmediatos, sin depender de la benevolencia del poder central. En el documento presentado a la legislatura, postulaba la organización de tres esferas de poder: local (municipal) regional (departamental) y nacional. A nivel departamental proponía la existencia de una *Asamblea Departamental* compuesta por *Procuradores* elegidos directamente por el voto ciudadano y los senadores y diputados del departamento en cuestión. El poder central estaría representado por el Prefecto elegido por el Ejecutivo de una terna propuesta por la Asamblea Departamental que tendría como principales atribuciones y competencias el “*reglar asuntos de interés colectivo*”, ordenar y autorizar obras públicas y aprobar empréstitos para su ejecución y crear oficinas para la buena marcha de la administración departamental. Hasta donde es posible establecer esta propuesta fue la primera de esa naturaleza en el país. Recién un par

de años más tarde, el político y escritor cruceño Cástulo Chávez, esgrimiría una postura semejante.

Por otra parte, para los sectores conservadores de la élite cochabambina, fundaron el *Comité Pro-Cochabamba* en 1930, constituyendo el primer organismo de esa naturaleza en el país, aunque se trataba más de un cónclave de personalidades que un agrupamiento de instituciones sociales representativas de la sociedad civil.

La conformación del Comité, ejemplificaba que las demandas por descentralización en Bolivia en general y en Cochabamba en particular, no cederían. En ese clima, la propuesta de Salamanca sería sometida y aprobada en el “*Referendum Nacional*” del 11 de enero 1931. Vale la pena, por su actualidad en el debate de cara a la actual Asamblea Constituyente, reproducir los aspectos centrales del texto sancionado en aquella oportunidad.

• El gobierno superior en lo político, administrativo y económico de cada departamento, reside en un magistrado con la denominación de Prefecto, nombrado por el presidente de la República según una lista propuesta por una Asamblea Departamental.

• La Asamblea Departamental se compondrá de procuradores elegidos por la capital y las provincias(..)y de lo senadores y diputados nacionales del departamento(...)

En un lenguaje muy actual, se votó de manera que:

Corresponderá a la Asamblea:

- Elegir a los senadores del Departamento y sus provincias*
- Reglar, por medio de ordenanzas los asuntos de interés colectivo y propio del departamento y sus provincias.*
- Votar impuestos departamentales estableciendo reglas para su recaudación y administración (...)*
- Contratar empréstitos para obras de utilidad general y reproductivo (...)*

- *Establecer el régimen de policía de seguridad del departamento atendiendo sus gastos y determinando los funcionarios de este ramo (...)*
- *Organizar a apoyar la instrucción del departamento*
- *Proveer a la apertura y conservación de caminos.*

Para mantener la unidad nacional se estableció que:

• *El departamento y su administración quedarán subordinados a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la nación en todo lo que se refiere a los intereses nacionales, la organización militar y seguridad del departamento, quedando para ello subordinado el Prefecto y los funcionarios públicos.*

Paradójicamente, en medio de las amenazas de un conflicto bélico con el Paraguay, Salamanca vetó su propio proyecto; se asustó probablemente de que en medio de la guerra el descentralismo frenara la unidad de criterios, necesarios para llevar la contienda a buen término. Frustró así las demandas regionales para enfrentar el centralismo. El tema quedará pendiente y retornará candente luego de al menos medio siglo, pero en lo inmediato quedará fuera del debate público.

Tras la Guerra del Chaco (1932-1935) que enfrentó a Bolivia con el Paraguay, el panorama político cambió radicalmente y la “*cuestión social y nacional*” se convirtió en la moda y la pasión de una generación cochabambina adscrita al marxismo y el nacionalismo revolucionario. Estos sectores que habían participado en la lucha por la Autonomía Universitaria (1928-1931) asumieron para sí la tarea de construir una nación homogénea y sin exclusiones sociales o regionales. Convirtiendo al Estado en un demiurgo y en la representación tacita de la nación, condenaron todo el regionalismo y etnicismo por atentatorio a la ansiada unidad y no reconocieron en sus luchas un antecedente válido para proyectar su propia historia hacia el futuro.

Un representante cochabambino de esta tendencia, Walter Guevara Arze, señalaría precisamente en la Convención Nacional de 1938, cuando se debatía el tópico del descentralismo que:

“Lo que hace falta en Bolivia es un Poder central vigoroso. Bolivia es un país donde no existe la unidad(...). En esas condiciones lo primordial es hacer de esta patria(...) un país unitario, y para llegar a esta finalidad se necesita de un Poder Ejecutivo fuerte, en contraposición al sistema descentralista, que no haría otra cosa que quebrar aún más el país”.

Por otra parte, las élites tradicionales cochabambinas enfrentaron amenazas a su forma de vida por parte de sectores populares y nacionalistas, usaron al Comité como un instrumento de defensa de los intereses de las clases propietarias abandonando en la práctica la cuestión regional, salvo de una manera eminentemente discursiva y coyuntural. Con ello contribuyeron a clausurar el debate sobre las reformas estatales y el descentralismo.

VI. CENTRALISMO NACIONALISTA Y EL NUEVO REGIONALISMO

La revolución de abril de 1952 trajo un nuevo ambiente para la renovación estatal y un horizonte cultural mestizo que en apariencia eliminaba todas las aristas de discriminación étnica. Recogiendo los planteamientos ya esbozados en la Convención Nacional de 1938, se propuso generar un Estado centralizado, capaz de redistribuir el excedente y generar nuevas realidades regionales en el oriente del país. El estatismo se adoptó como ideología central y se desechó la mínima aspiración de descentralización menos todavía de federalismo, verdaderos anatemas para la lógica estatal, pretoriana y centralista. Incluso la autonomía de los municipios fue suprimida y la Alcaldía convertida en un apéndice del Gobierno de turno. Recién en 1985, cuando el estatismo declinaba, se devolvió la independencia al régimen municipal.

En las páginas precedentes intentamos dejar constancia de los hitos más significativos del sentimiento regional cochabambino en el lapso comprendido entre 1871-1931 al que luego sobrevendría un largo silencio de poco más de cuatro décadas. Será en el marco de la crisis del autoritarismo militar y el retorno a la democracia, cuando las demandas regionales y un tímido descentralismo empiecen nuevamente a ser tematizada y puesta en cuestión su relación con un poder central acusado de ineficiente y absorcionista.

Como telón de fondo de este proceso se encontraba la “*regionalización y especialización*” de la planificación que propugnaban ciertos sectores de la burocracia estatal. El resultado de esta visión, un pálido sustituto frente a la inexistencia de las reformas estatales de corte descentralista, será la creación de las Corporaciones de Desarrollo encargadas de materializar la planificación de corte regional y de apuntalar el desarrollo regional.

En 1972 el proceso se inició con la constitución de la Junta de la Comunidad (JUNCO), en JUNCO, a diferencia del Comité Pro Cochabamba que, como señalamos, fue fundado en 1930. El Comité fue rearticulado a principios de los años 70 ante la inminencia del “Cuarto Centenario” de la fundación de la ciudad de Cochabamba pero se había reducido a una simple corriente de opinión donde sus miembros participaban a título individual. JUNCO en cambio aglutinaba inicialmente a personalidades, pero también a Juntas de Vecinos, de allí que concentrara sus demandas reivindicaciones ciudadanas, como Misicuni, Aeropuerto o camino al Beni, sin cuestionar la naturaleza de sistema político y estado centralista. En cierto sentido con JUNCO se daba fin a el largo silencio entre 1931 y 1973, apenas matizado por uno que otro reclamo aislado y efímeras organizaciones cargadas de buenas intenciones y pero poca consistencia temporal. Sin embargo quienes en los años 70 se dieron a la tarea de montar el movimiento regional no fueron capaces de ligar su historicidad con las luchas regionales precedentes. En otros términos, las demandas cochabambinas por federalismo y descentralización de 1891 y 1925 no fueron injertadas como un soporte que fortaleciera y visibilizara su presencia.

JUNCO que, conjuntamente con el Comité y la Acción Cívica Nacional (otro grupo de “notables”), protagonizó el primer paro regional el 11 de octubre de 1973 demandando la atención a múltiples problemas regionales. Al año siguiente amenazó con otro paro y el 15 de marzo de 1978 efectivizó uno en defensa de la Universidad local. JUNCO tuvo la virtud de cristalizar y jerarquizar el sentimiento regionalista cochabambino, en tiempos que la vida política estaba cancelada por la dictadura militar de Hugo Banzer. Luego de algunos titubeos el 14 de marzo de 1983, JUNCO se fusionó con el Comité Pro Cochabamba para dar nacimiento al Comité Cívico de Cochabamba (CCC).

El CCC, en contraste con el Comité y JUNCO, marcó una diferencia estar sustentado en representaciones corporativas y bloques institucionales. El CCC, en

los años posteriores, sin abandonar las reivindicaciones localistas como el proyecto Misicuni, incorporó en su agenda el tema de la descentralización y la reforma del Estado a fin de ampliar y consolidar los márgenes de la representación en democracia recientemente reconquistada. En la medida en que el viejo sistema político centralista nacido al calor de la insurrección de 1952 se diluía, los actores territoriales, en detrimento de obreros y sectores medios, empezaron a ocupar el centro mismo de la escena política regional y acrecentaron sus críticas al Estado surgido en 1952.

En ese horizonte, tampoco el CCC hará referencia a los antecedentes regionales en demanda de reformas estatales por descentralizar el país. El CCC pretendía ser un sujeto histórico, pero sin historia.

En contraste a los que acaecía en Santa Cruz, donde si era visible un *continuum* regionalista capaz de redefinir derroteros futuros apuntándolos con el peso y la experiencia del pasado lejano; en Cochabamba existía (y existe), al nivel de la memoria colectiva, más bien un olvido permanente del pasado de luchas y demandas regionales que se han buscado rescatar en estas líneas.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

-Laserna, Roberto y Fernando Calderón (comp.) *El Poder de las Regiones*, CERES, Cochabamba, 1983.

-Padilla, Senón (et. al.) “Comité Cívico y Sistema Político”. Taller Colectivo. Carrera de Sociología. UMSS, 1991.

-Rodríguez Ostría, Gustavo. *Poder Central y Proyecto Regional. Cochabamba y Santa Cruz en los siglo XIX y XX*. ILDIS, La Paz, 1992.

-Torrez, Yuri. “Comité Cívico de Cochabamba. Discurso y Acción 1991-1997”. Tesis de Licenciatura. Carrera de Sociología, UMSS, 1999.

- Vidal, Jenny (et.al.) “Historia del movimiento cívico de Cochabamba 1930-1980”, CCC, 1998.

EL DESARROLLO DE BOLIVIA Y SU POST NACIÓN

GUIDO CÉSPEDES ARGANDOÑA*

* *Economista. Profesor de Desarrollo Económico de la Universidad Mayor de San Simón*

EL DESARROLLO DE BOLIVIA Y SU POST NACIÓN

RESUMEN: El proceso iniciado el 6 de agosto de 1825 -sin haber logrado sus objetivos- concluyó el 18 de diciembre de 2005, dando lugar a una post nación de matriz indígena, cuyos contenidos estructurales de acumulación de capital y desarrollo económico, se irán configurando sobre la base de una balcanización o no, de una balcanización formal o informal, con o sin violencia, en una relación inversamente proporcional al grado de pluralismo sincrético de las políticas públicas, a ser aplicadas en la construcción de la post nación y, a la proyección de ésta en la universalidad mediada por una reforma cultural e intelectual mestiza.

INTRODUCCIÓN

Revisando –histórica y estructuralmente- el desarrollo de Bolivia, se tiene una visión retrospectiva y prospectiva más fecunda que el simple relato de una infinidad de fechas, anécdotas, acontecimientos y coyunturas históricas aparentemente inconexas; o que los análisis economicistas reducidos a estériles *ceteris paribus*.

En este documento se presenta un resumen del análisis y conclusiones obtenidas a partir de la aplicación de un nuevo planteamiento hermenéutico para interpretar la realidad nacional e internacional de Bolivia, haciendo uso del método histórico y estructural e incluyendo la concepción de que todas las variables dependen de todas variables.

La idea central que se plantea en el presente documento señala que el proceso iniciado el 6 de agosto de 1825 -sin haber alcanzado sus objetivos- concluyó el 18 de diciembre de 2005, dando paso a una post nación de matriz indígena.

En el transcurso de 180 años de vida republicana, en Bolivia no se pudo forjar una *sociedad culturalmente mestiza* que hubiera evitado la centenaria arritmia entre el estado, la economía y la sociedad. Esta arritmia influyó negativamente, a su vez, en la trayectoria del desarrollo nacional a lo largo de toda la vida republicana, ocasionando que la capacidad de acumular capital haya llegado en los últimos años a sufrir un quiebre estructural. Esta situación está agravada por la brecha creciente que se está dando respecto a la sociedad del conocimiento, que está construyéndose a escala planetaria (Céspedes - Badani, 2005).

Quizás la última oportunidad que se tuvo para revertir esta grave situación tendencial, haya sido cuando en Bolivia se desarrolló el ciclo neoliberal democrático (1985-2003). Sin embargo, ello no ocurrió así, debido a que los operadores estatales (Ejecutivo y Legislativo) mantuvieron a la democracia en el estadio restringido de una “democracia de electores”, motivo por el cual, aquella estuvo incapacitada para por lo menos mitigar los problemas de la pobreza y el desempleo, la marginalidad y la exclusión. Estos y otros problemas agobiaban precisamente al *bloque social* que participó en las luchas para derrocar a las dictaduras, con la esperanza de mejorar su aflictiva situación una vez se haya instalado la democracia en Bolivia. El *bloque social* estuvo esperando durante 21 años algún resultado relevante más allá de la estabilidad macroeconómica. Fue la última oportunidad que se tuvo para revertir la tendencia secular y por tanto posibilitar que Bolivia continúe según el arquetipo de los últimos ciento setenta y tantos años. Fue la última oportunidad y no se la supo aprovechar.

Por ello, el cambio ocurrido el 18 de diciembre del año 2005 es un cambio no solo cuantitativo sino fundamentalmente cualitativo. A partir de esa fecha, en términos históricos y estructurales, no es apropiado seguir hablando de Bolivia como si nada hubiera pasado o como si fuera un capítulo más o una simple continuación de la acostumbrada y larga historia de frustraciones. Por ello quizás sea más preciso indicar que desde diciembre de 2005 está en vigencia la Post Nación. Estándose en Bolivia, pero ya sin ser la Bolivia de antes.

Esta nueva y compleja realidad sólo se la puede comprender a cabalidad mediante una nueva hermenéutica, cuyos contenidos esquemáticos se ponen a consideración en el presente documento. A la luz de esta nueva hermenéutica, se vislumbra que la post nación habrá de construirse como una matriz indígena, donde la doctrina y la ideología sean enriquecidas culturalmente con la identidad y la pertenencia, junto con una nueva simbología. Debiendo avanzar orillando los riesgos de un fundamentalismo. El desafío estará en dilucidar la temática de la modernidad, no como un retorno a lo prehispánico ni tampoco como un reduccionismo de la sociedad del conocimiento a sólo uno de sus componentes que es la globalización, sino como una extraordinaria capacidad de sincretismo aplicable a todos los ángulos de la compleja realidad contemporánea, desde el mestizaje cultural hasta la utilización de la tecnología como factor de producción y como mediación para prestar servicios masivos en educación, salud y desarrollo; pasando por la proyección universal de una cultura milenaria, mítica y

emblemática. (Céspedes Espinoza, 2006). Esta visión implica llevar adelante una reforma cultural e intelectual mestiza.

La post nación también se la percibe que será pro-porcional (proactivo a las porciones que la conformen), es decir, con un estado que promueva la tolerancia y el respeto tanto a las diferencias como a las igualdades, así como a las peculiares formas de vida de cada una de sus porciones constitutivas, donde la unidad podrá encontrarse precisamente en esa medida pro-porcional.

Dependiendo de las decisiones que se adopten, será posible encontrar en el camino diversas opciones, comenzando desde una unidad pro-proporcional o terminando en un entrampamiento de inviabilidad; pasando por situaciones no deseadas como la de una balcanización formal o informal, con dosis mayores o menores de violencia, o quizás ninguna.

La Asamblea Constituyente, el contenido de la nueva Constitución Política del Estado y las Autonomías, estarán entre las principales decisiones que vayan perfilando el contenido del quinto ciclo de acumulación. A partir de donde, la aplicación de políticas estatales sincréticamente plurales estará en relación inversamente proporcional con el riesgo o la intencionalidad de fragmentación y eventual violencia.

Si bien la tendencia de estancamiento secular del desarrollo socio-económico ha sido uno de los factores que ha contribuido a la emergencia de la Post Nación, el futuro de ésta es promisorio ya que están dadas las condiciones históricas y estructurales favorables para que ello así sea. En 500 años de historia está demostrado que los puntos de inflexión de los períodos de transición son propicios para ser *momentos fundacionales*, y de ahí proyectarse en el tiempo para sentar las bases del cambio y construir nuevos y diferentes ciclos de acumulación. En este caso sería el quinto ciclo de acumulación. También está demostrado que en estos períodos históricos, resurge el optimismo junto con expectativas positivas, ahora con mayor razón cuando es la primera vez –por lo menos hasta la fecha- que un Partido Histórico (MAS) no abandona a su *bloque social contestatario contra-hegemónico* que lo llevó al poder, y que le sigue siendo funcional aún luego de haber pasado el punto de inflexión.

En este escenario estructural surgen las siguientes interrogantes, que tienen que ver con el desarrollo:

- a) ¿En cuánto tiempo se dará por concluido el período de transición iniciado el 2003 y cuyo punto de inflexión estuvo en el 2005?
- b) ¿Cuáles serán los contenidos teóricos y estructurales del quinto ciclo de acumulación?
- c) ¿Cuál será la duración y la altura máxima que logre alcanzar el quinto ciclo de acumulación?

1. ANALISIS TEÓRICO

1.1 Teorías sobre el crecimiento y el desarrollo económico

El conocimiento de las teorías económicas permite comprender muchos acontecimientos que a veces suceden sin explicación alguna. En (Céspedes, 1974) se demuestra por ejemplo, que las teorías de la economía internacional (1400–1973) tardan máximo 15 años en beneficiar o afectar a la economía nacional o en ese caso a la economía de Cochabamba. Frecuentemente se soslaya el estudio detenido de las teorías, posiblemente por su aridez y principalmente por sus tediosos supuestos aparentemente alejados de la realidad. Recientemente Joseph Stiglitz (1998), Premio Nóbel de Economía 2001, hizo un análisis crítico de la importancia de los supuestos que se asumieron en la formulación de las propuestas económicas del Consenso de Washington basadas en la teoría clásica, en cuyo marco se preparó el Decreto Supremo 21060.

Además, es importante conocer los planteamientos teóricos, con el objetivo de encontrar orientaciones conceptuales que ayuden a responder diversas interrogantes sobre el crecimiento y desarrollo económico, tales como:

- ¿Cuáles son las principales variables que determinan el crecimiento económico?
- ¿Puede una economía crecer indefinidamente?
- ¿Existen límites al crecimiento?
- ¿El ciclo económico es inevitable?
- ¿Por qué no crece una economía?
- ¿Cuál es la relación entre crecimiento económico y conflicto socio-político ?

A continuación se presenta una breve recapitulación de las principales teorías relacionadas con el crecimiento y el desarrollo, desde los clásicos hasta nuestros días, y que fueron analizadas para la formulación de la idea central del presente documento. Los contenidos detallados de estas teorías se encuentran en (Céspedes Argandoña, 2006):

- El análisis clásico con Smith y Ricardo, plantea el *laissez-faire*, la mano invisible, el desarrollo económico como un proceso gradual y dentro de ciertos límites (estado estacionario), la acumulación de capital como condición para lograr el desarrollo económico, la tendencia del desarrollo a ser acumulativo, la división del trabajo, la interdependencia y complementariedad de los sectores (economías externas), el trabajo y su importancia para el desarrollo económico, los recursos naturales, el capital fijo, la acumulación de capital y, la importancia de contar con técnicas mejoradas. Para evitar el estado estacionario, propone la teoría de la ventaja comparativa, la libertad de comercio, la especialización y la división internacional, y la no intervención del gobierno. La economía clásica es una teoría dinámica y colectiva del desarrollo económico. El pesimismo clásico se basó en los rendimientos históricos decrecientes, el principio maltusiano y la tendencia hacia los salarios de subsistencia.
- El análisis marxista, comprende aportes sobre el modo de producción, las relaciones de producción; el ciclo de la revolución, la evolución progresiva, el crecimiento y necesidad de resistencia al cambio institucional, como parte de un posterior progreso, degeneración y de nuevo revolución. Se sostuvo que el desarrollo es un proceso con etapas definidas. También advierte que durante el proceso de crecimiento económico capitalista se presentarían conflictos entre las clases sociales. La teoría de la plusvalía, es la base para el análisis del desarrollo económico del capitalismo, con relaciones del tipo de explotación, el tipo de beneficio y la composición orgánica del capital. Explica la presentación de dificultades en el desarrollo capitalista, originadas por el empleo de la técnica y la intensificación de capital, o por la centralización del capital o por su composición orgánica. También indica que la incorporación de nuevas técnicas (tecnologías) tiende a aumentar la composición orgánica del capital, que provoca una tendencia a disminuir del beneficio, lo que a su vez hace que disminuya el ritmo de acumulación de

capital, conduciendo tendencialmente hacia el estancamiento económico. Se señala que las tres causas que originan la crisis son: la reducción del beneficio, la desproporcionalidad entre los sectores de la producción y el subconsumo.

- El análisis keynesiano otorga mayor importancia a la demanda y no tanto a la oferta. En la perspectiva keynesiana, el crecimiento viene acompañado por una disminución del nivel de paro, pero con un proceso inflacionista. Los modelos keynesianos están elaborados principalmente para el corto plazo. Keynes prestó poca atención a la teoría del crecimiento y el desarrollo económico, ya que su principal preocupación fue el problema del paro en el corto plazo. Los aportes que realizó en materia de crecimiento económico los hizo en la medida que con ello podía ayudar a resolver el problema del desempleo. Keynes explicó cómo la economía crece presentando un comportamiento cíclico: mayor inversión, más empleo, más inflación, menos expectativa, menos inversión, menos empleo. Para ello, no hizo uso de ninguna función de producción ni aceptó la teoría cuantitativa. También describió las fases de evolución del ciclo crediticio, donde el análisis de la tasa de interés permite una proyección temporal de mediano y largo plazo, favorable para los estudios sobre el desarrollo económico caracterizados por ser de largo plazo.
- Los modelos de Harrod-Domar son paradigmáticos para el estudio del crecimiento económico. La ecuación fundamental del modelo de Domar indica que se debe multiplicar la propensión al ahorro por la productividad media de la inversión. El resultado de esta operación viene a ser la respuesta a la siguiente pregunta: ¿Que ritmo de crecimiento es necesario para mantener una situación de pleno empleo y que no exista exceso de bienes de capital?. En el mismo sentido, el modelo de Harrod señala que para asegurar un crecimiento sostenido, la renta debe aumentar a un ritmo de un cierto porcentaje anual, el mismo que se calcula dividiendo la propensión media o marginal al ahorro entre el coeficiente de capital.
- Entre los modelos de crecimiento postkeynesianos destacan los aportes de Kaldor, Pasinetti, Robinson, Weintraub, Steindl, Cornwall, Thirlwall, Goodwin, Tobin, Levhari, Patinkin, Sidrauski, Cass, Yaari, Jonson, Samuelson y Hicks.

- En los modelos estructuralistas la referencia central incluso hasta nuestros días es Schumpeter, cuya terminología tiene plena vigencia incluso en la actual economía del conocimiento.
- Las relaciones directas o indirectas del crecimiento económico con los procesos modernizadores fueron analizados por Kuznets, Rostov, Gerschenkron y Bustelo entre otros.
- En los análisis estructuralistas y su relación con las teorías de la dependencia, destacan principalmente los estudios realizados por Baran, Sweezy, Emmanuel y Amin.
- En el análisis del subdesarrollo sobresalen las siguientes temáticas: (i) la economía dual, (ii) el círculo vicioso de la pobreza, y (iii) el crecimiento desequilibrado.
- En el estructuralismo latinoamericano, Prebisch y la Cepal, Cardoso, T. dos Santos, Furtado, Sunkel, y Stavenhagen y otros realizaron estudios sobre la temática del Centro-Periferia y las relaciones entre el Comercio Exterior y el Crecimiento, el Desarrollo Regional, el Desarrollo Productivo, los Polos de Desarrollo, el Crecimiento Empobrecedor y el deterioro de los términos de intercambio internacionales.
- La visión de los monetaristas respecto al crecimiento y desarrollo económico está circunscrita a (i) la relación de la política monetaria con la inflación, la masa monetaria y la capacidad del banco central, (ii) para evitar que la política monetaria desestabilice el crecimiento económico y el empleo, la masa monetaria debe crecer en forma constante y en un porcentaje anunciado, (iii) para evitar que la política monetaria desestabilice el nivel de precios, el crecimiento de la masa monetaria debe corresponder al crecimiento del potencial de la producción económica, (iv) la modificación de la expansión de la masa monetaria solo tiene efecto sobre el crecimiento económico y el empleo, si estos cambios no son esperados por los agentes económicos del mercado. (v) si la tasa de expansión de la masa monetaria baja a niveles donde no pueda causar inflación, el crecimiento económico tiene una baja temporal ocasionando un desempleo también temporal.
- En las últimas décadas se presentaron teorías sobre el Desarrollo Sostenible y Modelos de Crecimiento incluyendo el medio ambiente y la ecología. Por otra parte, paulatinamente están publicándose nuevos estudios sobre el crecimiento y desarrollo económico en la Sociedad del Conocimiento.

- En el marco del Consenso de Washington se realizaron varios trabajos sobre el crecimiento y el desarrollo económico, sobre todo aquellos referidos a las reformas de segunda generación (por ejemplo, el desarrollo institucional y la triada educación, salud y desarrollo). En el Post-Consenso hay dos enfoques polarizados con concepciones diferentes sobre el desarrollo y el rol de los organismos internacionales, principalmente del FMI y del Banco Mundial. Uno de ellos está liderizado por Williamson y el otro por Stiglitz.

1.2 Análisis estructural

Para comprender a cabalidad el desarrollo económico de Bolivia es necesario realizar un análisis histórico – estructural (Céspedes,1986), y de ese modo evitar los análisis anecdóticos y coyunturales abundantes en citas históricas pero sin un hilo conductor ni un contexto teórico y sistémico. A continuación se detalla los contenidos estructurales más relevantes, que deberían tomarse en cuenta.

- 1.2.1. Estructura Económica: (i) Generación, transferencia, reproducción y acumulación del excedente económico, (ii) Los sectores económicos, el desarrollo productivo y sustentable, el desarrollo regional, el desarrollo de la información y el conocimiento, los clusters y encadenamientos; y los indicadores de calidad, productividad, competitividad, innovación, intensidad de factores y normas ambientales. (iii) La ubicación territorial de los sectores económicos, los recursos naturales, la producción, los asentamiento humanos, la infraestructura social y productiva, y la logística. Las regiones geo-económicas. La integración intra-nacional, (iv) La política económica.
- 1.2.2. Estructura Social: La Formación Social. Las ciudadanías política, civil y social. La sociedad civil. La cultura. La raza. Lo indígena y lo mestizo. Los sectores sociales. La modernidad.
- 1.2.3. Estructura Estatal: La Constitución Política del Estado. El Estado, su tamaño, rol y organización. Los gobiernos y su tiempo de ejercicio. Eficiencia y transparencia de la administración pública y de los partidos políticos. Los aparatos ideológicos y represivos del Estado. La democracia.
- 1.2.4. Estructura Internacional: Las Eras Agraria, Industrial y del Conocimiento. Naturaleza de la inserción internacional. Participación en el comercio internacional. Participación de las ganancias del comercio

internacional. Participación en los procesos de integración regional, subregional, continental o extra-continental.

2. CICLOS DE ACUMULACION Y PERIODOS DE TRANSICION

Lo aconsejable hubiera sido relatar los componentes de las cuatro estructuras correspondientes a cada ciclo, sin embargo, por razones de espacio y sobre todo porque ahora la idea central está en analizar la vinculación entre la acumulación, la transición, el desarrollo y la post-nación, sólo se explicará los acontecimientos más relevantes que hacen a la estructura estatal. Una exposición detallada de las cuatro estructuras de cada uno de los ciclos y períodos de transición se encuentra en (Céspedes,1986).

Aplicando a la historia de Bolivia el análisis estructural y teórico descrito anteriormente, se obtiene una novedosa visión hermenéutica. De ese análisis se constata que durante el período 1535 - 2006 estuvieron vigentes cuatro ciclos de acumulación con sus respectivos períodos de transición, y que actualmente se está en el punto de inflexión del cuarto período de transición. (Figura 1)

2.1 Ciclo Colonial

El Ciclo de Acumulación Colonial se inicia alrededor de 1535. Tiene una trayectoria ascendente hasta los años de 1770, a partir de donde comienza su fase declinante hasta llegar al 6 de agosto de 1825, fecha en que se produce su ruptura estructural.

El punto máximo alcanzado en los años de 1770, tiene su correlato con la Revolución Industrial que se llevó a cabo en algunos países europeos y principalmente en Inglaterra. Los productos industriales manufacturados en condiciones muy competitivas en esos países, comenzaron a llegar a las colonias, desplazando fácilmente a los productos elaborados en los obrajes de lo que ahora es Bolivia, principalmente en Cochabamba, Moxos y La Paz, que aún continuaban con pautas productivas pre-industriales.

En el ámbito continental, estas fechas coinciden con la autorización otorgada al puerto de Buenos Aires para que opere libremente, afectando negativamente de manera irreversible a la economía de la Real Audiencia de Charcas.

En el tramo descendente existe un punto a partir del cual la ruptura del ciclo es irreversible. Este punto estuvo situado alrededor de 1810. Fueron los años de la Guerra de la Independencia, cuando los patriotas condujeron el enfrentamiento contra el poder español, hasta lograr la ruptura estructural del ciclo Colonial el 6 de agosto de 1825. Esto no hubiera sido posible de no haberse organizado un *bloqueo social contestatario contra-hegemónico* conducido políticamente por los patriotas.

En el período 1770-1825 del Ciclo Colonial ocurrió algo trascendental: durante más de un siglo, la Audiencia de Charcas no participó activamente de la nueva **Sociedad Industrial** que estuvo construyéndose en Inglaterra y otros países europeos. Este lamentable rezago nunca pudo ser recuperado hasta el presente, habiéndose constituido en la primera razón fundamental que explica el estancamiento secular que aqueja a Bolivia hasta ahora. El mismo efecto –aunque en menor medida– aconteció con los otros países que por entonces fueron colonias de España. Incluso los más avanzados de ellos, continúan dependiendo de las exportaciones de sus recursos naturales y el porcentaje de sus exportaciones con valor agregado en el ítem de bienes de capital todavía no es relevante. Ojalá que este daño no vuelva a repetirse ahora que se está construyendo la **Sociedad del Conocimiento**.

Aquella situación se explica debido a que la propia España no fue parte de la Revolución Industrial y se limitó a proveerle metales preciosos provenientes de sus colonias. Esto ocurrió en una época donde regía el pensamiento mercantilista, que recomendaba a los países atraer la mayor cantidad posible de oro y plata.

Una vez lograda la independencia, contra el deseo de los patriotas y de los ciudadanos en general, a consecuencia del desgaste ocasionado por quince años de guerra, la naciente Bolivia ingresó a su primer Período de Transición y se sumergió en una larga Crisis Nacional que duró varias décadas. Se exceptúa de esta crisis el período durante el cual el Mariscal Andrés de Santa Cruz estuvo de Presidente.

La crisis fue estabilizada durante el gobierno del Presidente Linares mediante varias disposiciones administrativas, y luego de pasar el punto de inflexión de la transición se ingresó al tramo ascendente hasta llegar a los años de 1880, dándose por concluida la transición. Una vez superado el punto de inflexión, histórica y estructuralmente, Bolivia estaba preparada para iniciar la construcción de un nuevo ciclo de acumulación, que vendría a ser el del Liberalismo.

En éste primer Período de Transición, se encuentra la segunda razón fundamental que explica el estancamiento secular de Bolivia: Esta transición fue demasiado extensa ya que duró cerca a 55 años equivalente a dos generaciones. Durante este largo tiempo no se tuvo un patrón de acumulación de capital, sistémico y estructurado. En otras palabras, durante más de medio siglo en Bolivia no se generó y gestionó riqueza sustancial (capital humano, capital físico, capital natural) con capacidad de reproducción y en horizontes de largo plazo. Respecto al capital humano, que es la base del desarrollo como factor creador de riqueza y de excedentes económicos, durante esta transición se organizó un Estado excluyente que no facilitó la participación activa de sectores numerosos de la población, restando de este modo fuerza vital para emprender un pujante y sólido proceso de desarrollo.

Durante esta transición ni siquiera se organizaron partidos políticos con basamento programático e ideológico. Éstos recién aparecieron en el escenario nacional a partir de los años de 1880. Es en ese tiempo cuando surge el Partido Liberal, que habría de constituirse en el primer Partido Histórico de Bolivia, al haber sido el constructor del Ciclo Liberal (1880-1952) el primero de la era republicana.

Las consecuencias de aquellas deficiencias fueron la causa para que Bolivia quede retrasada no solo respecto a los países donde se estaba llevando a cabo la revolución industrial, sino incluso, en comparación con los países latinoamericanos.

2.2. Ciclo del Liberalismo

El Ciclo de Acumulación Liberal se inició alrededor de 1880. Tuvo una trayectoria ascendente hasta los años de 1930, y a partir de entonces comenzó su fase declinante, y con el levantamiento armado del 9 de abril de 1952 se produjo su ruptura estructural.

El punto máximo que se alcanzó en los años de 1930, coincide con el período de la gran depresión. En el orden interno, en esos años se llevó a cabo una reforma intelectual, que introdujo en Bolivia las nuevas corrientes del pensamiento político internacional que darían origen a nuevos partidos políticos encauzados en las corrientes del nacionalismo y el socialismo, tales como el POR, FSB, PIR, MNR y PCB entre otros muchos.

El patrón de acumulación durante este período estuvo enmarcado en torno al proyecto liberal.

En el tramo descendente hubo un punto a partir del cual la ruptura del ciclo era irreversible. Este punto estuvo situado alrededor de 1946. Fueron los años de acción del MNR. Tiempo después se produjo la ruptura estructural del Ciclo Liberal. Esta ruptura no hubiera sido posible si es que no actuaba un *bloque social contestatario contra-hegemónico*, con el cual se entroncó el MNR -por lo menos durante los pocos días que duraron los enfrentamientos armados- y de este modo aquel partido llegó a ser el segundo Partido Histórico, y como tal, le correspondió construir el venidero ciclo de acumulación, el del Nacionalismo.

Una vez en función de gobierno, el MNR no cumplió a cabalidad con las promesas que realizó, entre otros factores porque el país ingresó a su segundo Período de Transición, sumergiéndose en una profunda Crisis Nacional.

Esta crisis fue estabilizada durante el gobierno del Presidente Siles en 1956 mediante los Decretos Supremos 4539, 4540 y 4541, elaborados con el asesoramiento del consultor Eder.

A partir de entonces, histórica y estructuralmente, estaban dadas las condiciones para que en Bolivia se inicie la construcción del ciclo de acumulación del Nacionalismo que habría de estar vigente de 1956 hasta 1982.

En éste segundo Período de Transición, el MNR incurrió en un grave error estructural, cuando a partir de 1956 abandonó al *bloque social*, con cuyo invaluable apoyo había llegado al poder. Este error paulatinamente se convirtió en un obstáculo para el desarrollo del país.

2.3. Ciclo del Nacionalismo

El ciclo de acumulación del Nacionalismo se inició alrededor de 1958. Tuvo una trayectoria ascendente hasta los años de 1970. Luego comenzó a declinar, hasta que el 10 de octubre de 1982 se produjo su ruptura estructural.

El punto máximo alcanzado en los años de 1970, coincidió con un período de trascendental importancia en el mundo, cuando se presentó la crisis energética, la acción de la OPEP, el consecuente cambio de la matriz energética, la nueva división internacional del trabajo, el advenimiento de la época post-industrial y lo que recién ahora puede percibirse: el suave e imperceptible nacimiento de la **sociedad del conocimiento**.

Este ciclo de acumulación desde sus orígenes en 1952 estuvo signado por el ícono de la pobreza. El partido gobernante MNR, aplicó de manera defectuosa e incompleta propuestas programáticas que ya habían sido concebidas por el PIR (en el programa del MNR en 1942 no se menciona la nacionalización de las minas, ni la reforma agraria y tampoco el voto universal), y un plan de desarrollo elaborado por la Misión Bohan y las recomendaciones del Informe Keenleyside. Como resultado de ello, el campo se despobló aumentando la pobreza tanto urbana como rural. La reforma educativa no ofreció ningún resultado relevante que coadyuve al desarrollo y a la creación de empleo. El voto universal no significó la liberación política plena del campesinado, y quedó entrampado (pongeaje político), sin sentido ni proyección histórica, más aún después de que el MNR abandonara al *bloque social* en 1956.

Este abandono explica por una parte, los acontecimientos de 1964, las dictaduras y el permanente conflicto socio-político que se agravó a partir de la década de 1970 (cuando nuevamente comenzó a rearticularse el *bloque social contestario contrahegemónico*, el mismo que años mas tarde participaría activamente en la ruptura del Ciclo Nacionalista).

Por otra parte, explica el crecimiento acelerado (i) del minifundio, parvifundio y surcofundio en los terrenos agrícolas dotados durante la reforma agraria, (ii) del

sector informal de la economía y el advenimiento del sector delincucional vinculado con el narcotráfico, ambos originados en los crecientes niveles de pobreza y ante la dificultad de encontrar empleo en el sector formal de la economía, (iii) de las ONG's especializadas en atender a pobres, y (iv) de la importación y donación de alimentos, en vista de que el sector agropecuario no tenía capacidad para cubrir ni siquiera las necesidades alimenticias básicas de la población.

El ciclo del Nacionalismo configuró un país de pobres, dependiente y atrasado; dependiente de la cooperación internacional y de las donaciones del exterior. Y de ese modo, se perdió la autoestima y la confianza en que los bolivianos con su propio esfuerzo podían llevar adelante el desarrollo económico del país. Esta situación se agravó con la institucionalización del clientelismo político, la feudalización del sector público y la corrupción en el hipertrófico aparato estatal montado desde 1952 (16 Ministerios, 89 instituciones públicas, 63 empresas públicas y mixtas, 9 Corporaciones Regionales de Desarrollo). De esa manera, el ciclo nacionalista que había comenzado como la revolución anti-imperialista del MNR, sólo pudo subsistir gracias a la asistencia, ayuda y donaciones de los Estados Unidos.

A partir de 1977 nuevamente se repite la historia. Es el punto a partir del cual la caída del ciclo es inevitable. Un nuevo instrumento político, la UDP, se entronca paulatinamente con el nuevo *bloque social contestario contra-hegemónico*, y juntos en octubre de 1982 provocan la ruptura estructural del Ciclo del Nacionalismo.

Una vez en función de gobierno la UDP tampoco pudo cumplir sus promesas, ya que nuevamente el país quedó sumido en una grave Crisis Nacional, dando inicio al tercer Período de Transición.

En el primer tramo de este período (1982-1985) se cometieron graves errores económicos, comenzando por la ausencia de una adecuada política económica, la desdolarización y otros más, que finalmente terminaron en un impresionante proceso hiperinflacionario, resultando los más perjudicados –paradójicamente– los sectores constitutivos del *bloque social*. (obreros, campesinos y clases medias empobrecidas). Este desajuste generalizado desembocó en el adelanto de las elecciones generales y en un nuevo gobierno del MNR.

El primer tramo de esta transición es complejo. Por una parte la UDP se fragmentó y resultó siendo el MIR el nuevo Partido Histórico, que ya en función de gobierno en 1989 impulsó la fase ascendente del ciclo neoliberal. Por otra parte, los

partidos que conformaron la UDP y que se habían impuesto la misión de derrotar a la dictadura y construir un proceso democrático, no tuvieron claridad sobre cuales habrían de ser los contenidos estructurales del próximo ciclo de acumulación y cuál sería la política económica para alcanzar sus objetivos en la gestión cotidiana de la administración pública. Además, los líderes del *bloque social* tampoco supieron comprender que la principal tarea de la revolución es aprender a gobernar bien. Estos y otros acontecimientos condujeron hacia un ciclo que finalmente resultó siendo neoliberal.

De ese modo, la alianza entre el instrumento político (UDP) y el *bloque social* se mantuvo solo unos cuantos años, desde octubre de 1982 hasta agosto de 1985.

Ganadas las elecciones generales, casi de inmediato el gobierno del MNR dictó el Decreto Supremo 21060 estabilizando la crisis, superando el punto de inflexión de la transición y definiendo los contenidos estructurales del próximo ciclo de acumulación de corte neoliberal.

2.4. Ciclo del Neoliberalismo

Como se indicó anteriormente, el Decreto Supremo 21060 sentó las bases del Ciclo de Acumulación Neoliberal y todos los gobiernos posteriores hasta el año 2003 no lo cambiaron.

La trayectoria ascendente de este ciclo llegó hasta 1999. A partir de ese año comenzó a declinar, y en octubre de 2003 se produjo su ruptura estructural.

El punto máximo alcanzado en los años de 1999 coincidió —en el marco del avance incontenible de la globalización— con un período de crisis financieras en varias partes del mundo, y simultáneamente, con un repunte vigoroso de la construcción de la sociedad del conocimiento.

Igual que ocurrió varias veces con anterioridad, en el tramo descendente hubo un punto a partir del cual la ruptura del ciclo era irreversible. Este punto estuvo situado alrededor del 2001. Dos años después se produjo la ruptura estructural del Ciclo Neoliberal.

Los partidos políticos que lucharon contra las dictaduras con el objetivo de instaurar la democracia, efectuaron una histórica contribución sustancial al desarrollo nacional. Más aún si se recuerda que ésa fue una tarea titánica con mártires de la democracia, torturas, exilios y la destrucción de hogares. Además, el

proceso democrático iniciado en octubre de 1982 logró avances importantes que deben ser reconocidos y valorados en su justa dimensión.

Sin embargo, los resultados logrados en 21 años de democracia fueron insuficientes. Durante dos décadas se tuvo un frágil crecimiento económico y no se lograron superar los graves problemas de pobreza, exclusión, desigualdad, desempleo, bajos ingresos, déficit de servicios básicos, brecha digital, e ineficiencia y poca transparencia de los partidos políticos y de las instituciones estatales. Los grupos excluidos no pudieron acceder al poder a través de canales formales. Y algo muy grave, el *bloque social*, percibió que no era tomado en cuenta y que los graves problemas que les aquejaban continuaban irresueltos. Es más, se llegó al convencimiento de que el molde de la *democracia pactada* no tenía norte ni visión de país a largo plazo, y que la democracia había quedado reducida a una *democracia de electores*, muy lejos de una genuina democracia de ciudadanos donde prevalezcan plenamente no solo los derechos de ciudadanía política de electores, sino también los de una ciudadanía civil y una ciudadanía social con acceso al bienestar, a la educación, a la salud y los servicios básicos. Los eventos electorales se redujeron a impecables campañas de marketing. Y la clase política en su conjunto se apoltronó en los altares de la democracia.

Los partidos políticos se hicieron resistentes al cambio, perdieron contacto directo con la realidad y sus estrategias corto-placistas obstaculizaron el desarrollo económico que por definición necesita de una visión de largo plazo. Paulatinamente -en todos los partidos políticos- se fue incubando una especie de *fundamentalismo político neoliberal* que llegó a creer que el mercado por sí sólo podía resolver, no solo los problemas de la economía, sino también, los del estado y de la sociedad. Este *facilismo* como forma de enfocar los problemas nacionales y locales fue interpretado por el bloque social como un *que-me-importismo*.

Y como telón de fondo estuvo el abandono al *bloque social* que participó activamente en la lucha contra las dictaduras.

Este conjunto de factores entre otros, aceleraron y agravaron la naturaleza de la arritmia entre economía, estado y sociedad. Esta arritmia llegó al extremo, de que el ciclo neoliberal fue el peor de todos los anteriores ciclos en los 500 años de historia. Tuvo la menor altura, la menor duración y fue el que se cayó más rápidamente. Si a eso se añade la tendencia secular de estancamiento, fácilmente se

comprende por qué la unidad nacional llegó al extremo de estar seriamente afectada, como nunca antes en la vida republicana. Lastimosamente los operadores de la democracia pactada nunca llegaron a comprender la gravedad de la situación. Es previsible que este error costará a los partidos políticos un precio similar al que tuvieron que pagar los chapetones (1825), los oligarcas (1952) y los dictadores (1982).

La sumatoria de estos desaciertos deterioraron gravemente la capacidad estructural de acumulación de Bolivia y las posibilidades de continuar reproduciendo por mas tiempo estilos de desarrollo económico y formas tradicionales de hacer política, ignorando los cambios ocurridos tanto en el país como en el mundo. De ahí que la ruptura del ciclo neoliberal no es uno más en la historia de Bolivia. Es el último con aquellas características.

De ese modo, en octubre de 2003 Bolivia ingresó al cuarto Período de Transición en medio de una profunda Crisis Nacional que se estabilizó a fines del año 2005, cuando en las elecciones llevadas a cabo el 18 de diciembre de 2005, el MAS logró una mayoría significativa que lo habilitó como cuarto Partido Histórico, y como tal, le correspondería realizar la tarea de diseñar y construir el próximo ciclo de acumulación. Para cuyo efecto, están dadas las condiciones históricas y estructurales favorables para emprender esas tareas.

Este nuevo ciclo de acumulación que se adviene estaría signado por ser uno de *Matriz Indígena* y de ruptura total con lo acontecido entre 1825 y 2005. Esto significa que a partir de este quinto ciclo de acumulación se daría inicio a la Post-Nación.

Igual que sucedió anteriormente en situaciones similares, esta ruptura fue posible por el entronque entre el instrumento político (MAS) con el *bloque social contestatario contra-hegemónico*. Este último estuvo gestándose desde los años de 1999.

Una vez en el gobierno el MAS –por lo menos hasta la fecha- ha mantenido vigente su alianza con el *bloque social*, al cual le está siendo funcional. Por una parte, permitiéndole participar del gobierno y de las decisiones y, por otra, dictando disposiciones gubernamentales favorables a él.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. Desde los años de 1.535 hasta el presente han existido cuatro ciclos de acumulación e igual cantidad de períodos de transición, nítidamente definidos y periodizados.
- 3.2. La tendencia centenaria es negativa. Cada vez los ciclos son menos altos, cada vez duran menos y cada vez la caída de un ciclo se produce más rápidamente.
 - 3.2.1. El ciclo Colonial duró 290 años, tuvo una altura máxima de 11%, y el tramo de su caída se prolongó durante 125 años.
 - 3.2.2. El ciclo Liberal duró 72 años, tuvo una altura máxima de 9%, y el tramo de su caída duró 22 años.
 - 3.2.3. El ciclo del Nacionalismo duró 24 años, tuvo una altura máxima de 7%, y el tramo de su caída se prolongó por 12 años.
 - 3.2.4. El ciclo del Neoliberalismo duró sólo 14 años, tuvo una altura máxima de apenas el 4%, y vertiginosamente se cayó en el tiempo de 4 años.
- 3.3. Los ciclos de acumulación están compuestos de seis momentos históricos. El primero corresponde a su apertura y trayectoria ascendente; el segundo, donde el ciclo alcanza su punto máximo de crecimiento (punto de inflexión) para luego comenzar a descender. El tercero, es aquel cuando el ciclo ingresa a su tramo descendente. El cuarto, ocurre cuando se realizan las acciones en procura de revertir la caída y que el ciclo pueda retomar una trayectoria ascendente. El quinto momento, corresponde al punto, a partir del cual, la caída del ciclo es irreversible, independiente de cualquier acción que se realice. Y finalmente, en el sexto momento, reflejando el agotamiento histórico del ciclo, éste sufre su ruptura estructural definitiva, dando paso a la transición.
- 3.4. Los períodos de transición están compuestos de tres momentos. El primero de ellos, cuando eclosiona con violencia y enfrentamientos cruentos la Crisis Nacional (sumatoria retro-alimentada de la crisis económica, más la crisis social y más la crisis política) a consecuencia del agotamiento histórico del anterior ciclo de acumulación. El segundo momento, cuando

se enfrenta a la crisis nacional (punto de inflexión) y donde implícitamente se definen los contenidos estructurales que orientarán a mediano y largo plazo al próximo ciclo de acumulación. El tercer momento, cuando se sientan las bases del nuevo ciclo de acumulación y concluye en el punto de doble connotación, por una parte de la transición y por otra –simultáneamente- de apertura del nuevo ciclo.

- 3.5. Los Bloques Sociales Contestatarios Contrahegemónicos, están constituidos generalmente por la tipología de bloque social revolucionario (obreros, campesinos y clases medias empobrecidas), a los cuales se han añadido en los últimos años, gremialistas, gente sin tierra y otros varios más. Estos bloques surgen cuando el ciclo de acumulación alcanza su punto máximo y, paulatinamente van creciendo y tomando fuerza. Logran su máxima potencia en los momentos de enfrentamientos y ruptura del ciclo. Excepto el último bloque (2001-2006) los anteriores fueron abandonados justo en el punto de inflexión de la transición, en ocasión del enfrentamiento a la crisis nacional.
- 3.6. Durante la vigencia de los ciclos, la formación social es piramidal. A partir de los puntos donde la caída del ciclo es irreversible hasta el punto de inflexión del período de transición, están vigentes los *bloques sociales contestatarios contra-hegemónicos*. Cuando se inician los nuevos ciclos de acumulación estos bloques desaparecen y se retorna a las formaciones piramidales. Por primera vez, en este ultimo periodo de transición (2003 – 2006) a pesar de ya haber pasado el punto de inflexión, aún se mantiene la alianza entre el instrumento político (MAS) y el bloque.
- 3.7. Durante los ciclos de acumulación normalmente los gobiernos cumplen el plazo establecido para su mandato, cosa que –frecuentemente- no ocurre durante los periodos de transición.
- 3.8. Las rupturas estructurales de todos y cada uno de los ciclos de acumulación, se han llevado a cabo con violencia mediante enfrentamientos armados cruentos.
- 3.9. Para diseñar las estructuras de desarrollo económico en el siglo XXI, debe tomarse en cuenta la reconversión desde la sociedad industrial hacia la sociedad del conocimiento.

- 3.10. La crisis de los partidos políticos que gestionaron la democracia pactada (1982-2003) es estructural y tendría la misma connotación y consecuencias como lo fueron para los chapetones después de 1825, o para los partidos liberales luego de 1952, o para las dictaduras después de 1982.
- 3.11. Junto con la apertura del quinto ciclo de acumulación posiblemente se lleve a cabo una reforma cultural e intelectual, a partir de una matriz indígena, que se fortalezca en el mestizaje, para proyectar su pasado milenario hacia el universalismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arriarán, Samuel y Beuchot, Mauricio, (1999), *Filosofía, Neobarroco y Multiculturalismo*, México D.F. : Itaca
- Céspedes, Guido y Badani, Susana, (2005), *Oportunidades del Siglo XXI en la Era del Conocimiento*, La Paz : Entel
- Céspedes, Guido, (1974), *El Desarrollo de Cochabamba*, Cochabamba : Instituto de Estudios Socioeconómicos IESE.
- Céspedes, Guido, (1986), *Ciclos de Acumulación y Periodos de Transición*, La Paz : Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana CEUB
- Céspedes, Guido, (2006), *Manual de Desarrollo Económico*, Cochabamba : Curso de Desarrollo Económico I, Facultad de Economía UMSS.
- Céspedes Espinoza, Hernán, (2006), *Tapacarí Inmortal*, Cochabamba : Quipus
- Hahn, F.H., (1970), *Crecimiento y Desarrollo*, Madrid : Alianza Universidad
- Lange, Oscar, (1970), *Teoría de la Reproducción y de la Acumulación*, Barcelona : Ediciones Ariel
- Meier, G.M. y Baldwin R.E., (1964), *Desarrollo Económico*, New York : Aguilar
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, (1999), *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, México D.F. : Siglo XXI editores

LOS “CONSENSOS NORMATIVOS” DEL NUEVO CAMPO POLÍTICO EN BOLIVIA

FERNANDO L. GARCÍA YAPUR*

* *Investigador-becario del Instituto de Estudios Sociales y Económicos de la Universidad Mayor de San Simón (IESE-UMSS), Cochabamba-Bolivia, Doctor (PhD) en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana, Mexico.*

LOS “CONSENSOS NORMATIVOS” DEL NUEVO CAMPO POLÍTICO EN BOLIVIA

Fernando L. García Yapur

Los acontecimientos sociales y políticos de octubre de año 2003, junio y diciembre de 2005 acaecidos en Bolivia, han constatado el desgaste del modelo de sociedad e institucionalidad instaurado a mediados de los ochenta. El agotamiento del modelo se traduce en la profunda crisis económica, social y política que aqueja al país.

El modelo de sociedad implantado bajo los principios de liberalización del mercado, apertura a la inversión extranjera e integración social a través de la iniciativa privada, se encuentra en cuestión. Asimismo, el modelo político de funcionamiento de la democracia, delimitado en los marcos del sistema y la representación territorial de los partidos se halla en crisis.

Resultado de este proceso es la configuración de un nuevo campo político, donde la polarización y enfrentamiento de posiciones son las características fundamentales del desempeño político y social. Las consecuencias inmediatas fueron, por una parte, la confrontación violenta entre las fuerzas del gobierno y la sociedad que determinó la renuncia de Sánchez de Lozada a la presidencia y la transferencia del mandato al entonces vicepresidente Carlos Mesa en octubre del año 2003 y; por otra, la confrontación de fuerzas por la reconstitución de una nueva hegemonía que en junio y diciembre de 2005 ha tenido sus momentos coronarios: la renuncia de Carlos Mesa a la presidencia en medio de una alta convulsión social, y la realización de las elecciones nacionales y prefecturales donde Evo Morales, candidato del Movimiento Al Socialismo (MAS), resulta elegido presidente de la república por mayoría absoluta.

La agenda de gobierno del presidente Carlos Mesa, denominada “agenda de octubre” en referencia a las movilizaciones que derribaron a Sánchez de Lozada, proponía iniciar el proceso de transición a un nuevo modelo de sociedad y Estado en forma concertada y pacífica. Para el efecto, se había establecido una ruta crítica consistente en: i) la ejecución de un referéndum vinculante sobre la política energética, ii) la presentación y aprobación de una nueva Ley de hidrocarburos y, iii) la realización de la Asamblea Constituyente en el marco de preacuerdos para formular una nueva Constitución Política del Estado (CPE).

La mencionada agenda buscaba sintetizar la demanda de cambio exigida por los actores movilizados fuera o al margen del sistema político, y encaminar el proceso caracterizado por la polarización hacia uno de reencuentro y concertación. Si bien, el gobierno de Carlos Mesa realizó dos de las medidas: el referéndum vinculante y la aprobación de una nueva Ley de hidrocarburos, quedaba pendiente la consecución de acuerdos en torno al referéndum vinculante de las autonomías, la elección de prefectos¹ y la Asamblea Constituyente.

Todo lo contrario, el gobierno de Mesa reveló las profundas asimetrías de la estructura social y política para la consecución de acuerdos. La escenificación del conflicto desnudó en carne propia la división y polarización social. El enfrentamiento de dos visiones y proyectos de país se visibilizaron a la hora de la toma de decisiones del presidente y de la estructura político-institucional respecto a los temas pendientes. El impasse político fue la característica fundamental del gobierno de Mesa.

En ese contexto, las posibilidades pacíficas de resolución del conflicto fue la renuncia del presidente que obligó, asimismo, a los presidentes de las cámaras de senadores y diputados a deponer sus postulaciones a la primera magistratura². Situación que finalmente desembocó en la designación -por orden de prelación establecido en la Constitución- en el presidente de la Corte Suprema de Justicia: Eduardo Rodríguez Veltzé. La reducción del periodo constitucional iniciado el 2002 y la consecuente convocatoria a elecciones generales y prefecturales para diciembre del 2005, fueron las consecuencias y salidas inmediatas de la crisis política.

Los resultados de las mencionadas elecciones establecen nuevas condiciones e imaginarios políticos que caracterizan al enfrentamiento de los proyectos políticos. La crisis revela la búsqueda de afirmación de una nueva hegemonía bajo renovados significantes como también la resistencia de las estructuras de poder tradicional. De esta forma, el próximo escenario de confrontación es la realización de la Asamblea Constituyente, evento que pretende constituirse en el hecho más importante de transformación política desde la fundación de la república a la fecha.

¹ A partir de las movilizaciones del Comité Cívico de Santa Cruz en enero del año 2005, se ha incorporado a la agenda del gobierno, las temáticas de la elección de prefectos de departamento y la realización de un referéndum vinculante en torno a las autonomías regionales.

² Ante la renuncia de Carlos Mesa y la posibilidad de que uno de los titulares de los órganos del congreso se haga cargo de la presidencia, se generó una amplia movilización social en las calles para no permitir el acceso de Horlando Vaca Díez, presidente de la Cámara de Senadores, y Mario Cosío, presidente de la Cámara de Diputados, a la presidencia de la república.

Es evidente que el proceso constituyente abre un conjunto de posibilidades para introducir en la definición de la organización del Estado, las nuevas condiciones que se han configurado en el seno de la sociedad durante los últimos veinte años. En ese sentido, en el presente trabajo, intentaremos caracterizar el proceso de democratización y transformación discursiva de la sociedad durante los últimos años desde una perspectiva crítica. El objetivo final, es proponer una lectura del conjunto de recursos discursivos que desde nuestro punto de vista movilizan a los actores de la sociedad civil y constituyen los posibles ejes “nodales” o “consensos normativos” del nuevo campo político.

1. Neoliberalismo, democracia representativa y sociedad civil

Dos momentos históricos explican el proceso de transformación estructural de la sociedad boliviana durante el último medio siglo: la revolución nacional de 1952 y la implantación del modelo “neoliberal” a mediados de la década de los ochenta, en particular, a partir de la aplicación del Decreto Supremo (DS) 21060 en 1985.

La revolución del 52 había sentado las bases sociales y políticas para el desarrollo de una sociedad moderna. Las medidas revolucionarias como la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal, la reforma educativa y otras, constituían los referentes de modernización y democratización del poder político y de la sociedad. En ese marco, también se definió un modelo de desarrollo económico y social basado en una concepción nacionalista que pretendía la generación de una burguesía nacional apoyado por el Estado. Frente a la inexistencia de este sector que debiera ser el motor del desarrollo capitalista, el Estado asumía el principal rol económico y político en la integración nacional. De ésta manera el modelo endógeno de desarrollo y articulación política a través del Estado del 52 y sus actores corporativos, eran los factores de la organización de la sociedad y la política.

La crisis del Estado del 52 no tardó en manifestarse en ambos ámbitos. El modelo económico de corte endógeno-estatista desnudó sus falencias en la profunda crisis fiscal y económica vivida a inicios de la década de los ochenta. La hiperinflación de la economía que alcanzó cifras incontrolables constató la profunda crisis del modelo de acumulación heredada de la revolución nacional. La pesada carga fiscal del Estado y la débil estructura productiva no permitía la reactivación de la economía en los marcos establecidos por el propio aparato productivo.

Por otra parte, la crisis del modelo político, basado en la articulación de sectores sociales al eje constitutivo de la revolución vía el partido o las alianzas corporativas había entrado en franca crisis. En pleno periodo de recuperación de la democracia, la autonomía de los sectores sociales respecto al Estado expresaba su impronta a través de la explosión de demandas que hacían imposible el control y manejo de las mismas. Esta situación hacía del contexto político un escenario de alta ingobernabilidad y conflictividad sin posibilidades de reconstitución en función a las prácticas convencionales del nacionalismo revolucionario.

Frente a la situación de crisis estructural del modelo económico y político, sumada a la incertidumbre social, emerge el proyecto de reordenamiento de la sociedad, la economía y el Estado bajo nuevos contenidos y dispositivos político-institucionales. El ajuste estructural de la economía vía la política de shock del DS 21060, plantea la finalización de un periodo histórico e inicio de otro bajo el signo de un nuevo modelo de desarrollo e integración social: el “neoliberalismo”.

1.1. El modelo de desarrollo “neoliberal”

El modelo conocido como “neoliberal” es la expresión del cambio de perspectiva en la definición del proyecto de sociedad. A diferencia del nacionalismo revolucionario que postulaba al Estado como el motor del desarrollo, aquí, el mercado y las iniciativas privadas son los factores del desarrollo. Liberalización del mercado, iniciativa privada, inversión extranjera, competitividad, desempeño individual y reforma del Estado, son los recursos ideológicos para la reorganización de la sociedad; según ello, a través del desempeño y rendimiento particular en interacción y competencia con otros, edifican un nuevo modelo de integración socio-económica. En otras palabras, se retoma el sueño liberal de la “mano invisible” o del “dejar hacer y pasar” a las fuerzas del mercado.

La implementación del modelo supuso redefinir la organización y funcionamiento del Estado. En términos generales, la organización del Estado se retrae a las funciones básicas del Estado de derecho sustentado en los valores de resguardo de la autonomía y libertad individual. El Estado se desliga de toda actividad productiva directa a través del proceso de privatización de las empresas estratégicas y bienes productivos del sector público, así como, redefine su rol como agente regulador y normativo del mercado. Ambas medidas, constituían las primeras acciones del proceso de reforma y modernización del Estado que inspiraban los cometidos político-institucionales del modelo “neoliberal”.

La creación de todo un marco institucional en el que se facilitaba el proceso de liberalización de la economía, la privatización y la penetración de la inversión extranjera, constituyen las medidas institucionales de cambio de patrón o matriz institucional³. Se destaca en este proceso, las reformas legales que permitieron el proceso de privatización de los bienes del sector público, así como el proceso de “capitalización” de las empresas estratégicas del Estado, y la creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE)⁴.

Por otra parte, el proceso de reforma del Estado transformó paulatinamente la base material de autofinanciamiento de las actividades y responsabilidades públicas; de un modelo centrado en la utilización de los excedentes de la minería y de los hidrocarburos, pasó con el proceso de privatización de las empresas estatales a depender directamente de los impuestos recaudados. Por ello, la modernización de la administración pública estuvo dirigida a generar una reforma que permita al Estado captar mejor y en forma más rápida los recursos económicos y financieros a través de las políticas impositivas, y el establecimiento de un marco institucional más eficiente para la utilización de los mismos: la descentralización de la gestión pública.

La delimitación del Estado a tareas estrictamente regulativas y normativas, dejó el campo de las interacciones económicas a la libre determinación de equilibrios en función a las leyes del mercado. Sin embargo, el nuevo rol del Estado en su afán de promotor de la modernización económica e implantación del modelo, abandonó las responsabilidades públicas respecto a la organización de la sociedad, su protección y el consiguiente tránsito a las nuevas condiciones de competitividad, desempeño y transformación económica.

³ De acuerdo a Napoleón Pacheco, entre “1995 y 2003 la inversión en las empresas capitalizadas fue de 2.700 millones de dólares, de los cuales: el 65 por ciento se dirigió al sector hidrocarburos, el 23 por ciento a las comunicaciones, el 7 por ciento a electricidad y el 5 por ciento a las comunicaciones” (2004: 169). En el mismo período, la inversión extranjera directa (IED) alcanzó a 7.300 millones de dólares que representó entre 1998 y 1999 el 12 por ciento del PIB nacional. Sin embargo, a partir de 1999 la IED comenzó a caer bruscamente; así entre 1999 y 2001 se redujo de 1.010 millones de dólares a 999 millones, pasando de 674 millones el año 2002 a 160 millones el 2003 (PNUD, 2005:49). El mayor impacto de las inversiones extranjeras se dio en el sector de los hidrocarburos que permitió aumentar las reservas de gas significativamente, de 4.5 TCF a más de 50 TCF el 2003, convirtiendo a Bolivia en el segundo país más importante de reservas en América Latina, después de Venezuela (Pacheco, 2004:170).

⁴ Durante el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) se llevó adelante el proceso de capitalización de las principales empresas públicas: Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Sobre las características de la aplicación de las reformas estructurales a partir de 1993, se cuenta con las publicaciones de la Fundación Milenio, 1998. En particular sobre el proceso de capitalización y el SIRESE ver el trabajo de Valdivia, 1998.

En este orden se estableció una política que en los hechos favoreció a la inversión extranjera y al desarrollo de las actividades financieras con reducido impacto en el fortalecimiento del aparato productivo nacional, la generación de empleo y el despliegue de actividades complementarias. El resultado se expresa en el desequilibrio entre la prosperidad y altas ganancias de los monopolios y las empresas capitalizadas, y la situación de los sectores de la economía nacional con altos índices de fragilidad, dispersión y crisis⁵.

Los impactos negativos del modelo se manifiestan en la crisis recesiva que a partir de finales de los noventa aqueja al país. Los datos son significativos sobre el deterioro de las condiciones sociales y el desequilibrio estructural profundizado por el modelo. En los últimos 7 años (1997 - 2003) el PIB nacional creció a un promedio de 2.7 por ciento, muy lejos de la oferta que se hizo durante la capitalización de empresas estatales que proponía un crecimiento del 10 por ciento anual⁶. Por otra parte, comparativamente, entre 1991-2002, pese a la inversión extranjera la tasa de crecimiento promedio del país fue del 3.1 por ciento frente al 5.6 por ciento de las décadas de los años 60 y 70, cuando operaba el capitalismo de Estado (García, Álvaro: 2005:12). La caída de la inversión extranjera directa se redujo drásticamente de 1.010 millones de dólares el año 1999 a 160 millones el año 2003. (PNUD, 2005:49)

La economía informal creció del 58 por ciento al 68 por ciento en la última década y media y, de 10 empleos 7 son de baja calidad, con tecnología artesanal y relaciones semi-asalariadas (García, Álvaro: 2005:13). Respecto a la tasa de desempleo, la situación es crítica puesto que ésta aumentó del 3 por ciento en 1994 al 8.5 por ciento el 2002⁷, llegando al 13 por ciento el año 2003, según estimaciones del CEDLA⁸. Consecuentemente, el ingreso promedio anual de los bolivianos gira alrededor de los 1.100 dólares americanos, similar al año 1982 y se encuentra peor que el año 1978 cuando los ingresos fueron superiores a los 1.200 dólares (García, Álvaro: 2005:14).

De igual modo, el déficit fiscal global, que incluye la reforma de pensiones, llegó al 7.5 por ciento el 2004, de los cuales la reforma mencionada, representa el

⁵ Sobre el tema, desde el año 2002, ha aparecido una amplia bibliografía. Entre los más importantes y completos son las investigaciones de: Villegas, 2004; desde una perspectiva marxista el trabajo de Ayllón, 2004.

⁶ Nueva Economía, 15/04/2003.

⁷ Ver BID, 2004.

⁸ Ver: Huanca, 2004: 15-17.

4.9 por ciento (PNUD, 2005:48). Paradójicamente, el país se convirtió en un exportador neto de capitales por la vía de la transferencia de las empresas capitalizadas a sus casas matrices y pagos de la banca a sus obligaciones de largo plazo. Bolivia no sólo exporta capitales sino también capital humano⁹. Uno de cada cuatro bolivianos se encuentra en el extranjero, además de un sostenido crecimiento del desempleo¹⁰.

Por otra parte, la situación de la pobreza en los últimos años se incrementó en más de 2 puntos porcentuales: del 62 por ciento en 1999 se pasó al 64 por ciento el año 2002. En el área urbana, en el mismo periodo, la incidencia de la pobreza aumentó del 51 por ciento al 53 por ciento y la extrema pobreza ascendió del 23 por ciento al 25 por ciento. Asimismo, en el área rural el nivel de pobreza se incrementó del 80 por ciento al 82 por ciento y la extrema pobreza pasó del 56 por ciento, en tanto que la extrema pobreza disminuyó del 56 por ciento al 54 por ciento (PNUD, 2005: 58-60). El propio Banco Mundial señala que en la última década se ha producido un incremento de las desigualdades en comparación con el resto de los países de América Latina, donde el promedio de la diferencia de ingresos es de 1 a 30 frente al caso boliviano de 1 a 90 en el área urbana y de 1 a 170 en el área rural.

Esta situación generó la explosión de un conjunto de conflictos que ponen al desnudo viejos y nuevos antagonismos¹¹. La profunda desigualdad social entre ricos y pobres; la confrontación simbólica entre los grupos étnicos: el dominio de los mestizos y criollos sobre los indígenas y “cholos”; el conflicto y disputa en torno a propiedad de la tierra; el desequilibrio entre lo urbano, ciudadano y moderno, y lo rural, campesino y tradicional; el conflicto entre las grandes regiones e identidades territoriales: el oriente con elites pujantes, unidas y modernizadoras, y el occidente, con elites en crisis, dispersas y ancladas en el pasado y; el conflicto de la exclusión social y marginación de mujeres, jóvenes y adultos de la tercera edad que demandan

⁹ Este marco, la situación de la deuda externa sigue siendo crítica desde hace dos décadas. La deuda pública global del servicio público no financiero llegó a 2.429 millones de dólares a finales del 2004 (PNUD, 2005: 48). Este monto representa más de la mitad de la deuda externa. La deuda externa alcanzó a 4.789 millones de dólares el 2003, el pago de intereses y amortizaciones se incrementó de 271 millones de dólares en 1998 hasta llegar a más de 500 millones de dólares el 2003, es decir, se duplicó en menos de cinco años. (Iriarte, 2003:382-384).

¹⁰ Durante los últimos años más de 2 millones de bolivianos migraron hacia el exterior, principalmente a los países de Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, y recientemente a España. Ver Iriarte, 2003:385.

¹¹ Los principales conflictos sociales se dieron por la defensa del agua, la defensa de la coca, el acceso a la tierra, reivindicaciones sectoriales (educación y salud), demandas campesinas y exigencias regionales; cuyos protagonistas fueron fundamentalmente campesinos cocaleros, campesinos tradicionales, sectores sindicales y populares, comités cívicos y otros.

al Estado mayores y mejores garantías de sus derechos, etc., son los asuntos que atiborran la agenda política y social¹².

La explosión de los mencionados conflictos, manifiesta la crisis del proyecto de modernización conducida por las élites tradicionales, hacia una sociedad regida por el mercado en función a la explotación intensiva de los recursos naturales y la penetración de grandes inversiones en áreas estratégicas de la producción y los servicios. En ese marco, la escasa delimitación del proceso de liberalización económica en el plano de las transacciones y explotación de los recursos naturales y públicos, han generado condiciones desventajosas para el Estado.

La desigualdad social se manifiesta en las condiciones asimétricas de vida de la población: por una parte, grupos humanos que gozan de los beneficios de la modernidad y, por otra, grandes sectores sociales que se hallan aún al margen de estos. Asimismo, la escandalosa relación entre sectores excesivamente enriquecidos con altos niveles de vida y consumo, y poblaciones urbanas y rurales que viven en condiciones de pobreza extrema. El “neoliberalismo” antes que generar integración e identidad colectiva ha derivado en una sociedad fragmentada y polarizada.

En síntesis, el modelo “neoliberal” puso al desnudo las huellas y daños de las formas de dominio de larga data y de reciente incubación. El desencanto y desesperanza respecto al modelo se expresa en la desestructuración de los referentes ideológicos que habían dado sentido a la articulación y entusiasmo de la población por la liberalización y modernización de la sociedad.

1.2. El modelo democrático representativo: neutralización de lo político

Para garantizar una base efectiva del “neoliberalismo” como nuevo modelo de organización social, en el ámbito de la política se instrumentó un modelo compatible de funcionamiento del poder político: la democracia representativa de corte liberal. En este modelo la participación ciudadana se viabiliza mediante los procesos electorales y la representación política territorial de los partidos. La política circula en un marco establecido de reglas y procedimientos formales que configuran al Estado y al sistema político.

¹² De acuerdo al último informe del Crisis Group interview, las estadísticas son elocuentes: entre 1995 y 2002, en promedio, se produjeron 3.450 eventos conflictivos por año. En menos de un año, entre octubre del 2003 y junio del 2004, el gobierno del presidente Mesa logró apaciguar más de 4.300 conflictos. Hasta octubre del 2003, la represión de la protesta social produjo el mayor índice de muertes en el país (300 personas) en toda la época democrática desde el año 1982 (2005: 12-13).

Al respecto, el cambio de la intermediación política de las organizaciones sindicales de obreros y campesinos que caracterizaba al Estado del 52, a la dinámica de la representación política ejercida por los partidos a partir de mediados de los ochenta transformó las bases del ejercicio del poder político. El sistema político es definido como un conjunto de procesos, reglas, procedimientos y valores que hacen y están en juego en el intercambio de los recursos de influencia, poder y autoridad. La base de estas relaciones y procesos son las redes institucionales del Estado, estableciendo una identidad entre lo estatal y lo político.

La estatización o concentración de lo político en las redes del circuito del Estado ha delimitado un campo específico donde opera la política. Fuera de él, la política es conceptualizada como “informal”, “anti-política”, “anti-sistémica” o “societaria”¹³. La política deviene en una práctica de anulación y neutralización de toda expectativa de invención o reinención del orden institucional que aparezca o devenga del “afuera” del sistema político.

En este sentido, el concepto de ciudadanía adquiere connotaciones extremas de identidad individual frente al Estado. La conceptualización de sociedad civil es ajena a toda forma de organización asociativa, cooperativa, corporativa o comunitaria de ejercicio diferencial de los derechos de las personas; pues, ella está vinculada a una concepción individualista de ejercicio de los derechos políticos, antes que a una identidad colectiva en construcción, o de articulación a un sentido o proyecto común.

Así, el campo de lo político encuentra sus fronteras en la organización institucional del Estado, que están definidos y establecidos de ante mano por el discurso liberal: la ciudadanía como identidad individual, la representación territorial a través de los partidos, y la canalización de demandas y expectativas a través de mecanismos y procedimientos institucionales.

Lo político, la confrontación y disputa de intereses se oculta en las redes de poder que grupos y elites acumulan y ejercen en forma particular y autoritaria detrás de lo público. De esta forma, se abre un campo de acción al margen de las redes formales, donde sólo unos cuantos se apropian del poder público como los que deciden y hacen política. Las instituciones públicas se constituyen en simples artificios a merced de las estructuras de poder cada vez más concentradoras de las decisiones, y cada vez más lejanas de los intereses colectivos de la sociedad.

¹³ Esta conceptualización, no sólo se desplegó en el ámbito del debate de los partidos y actores del sistema político, sino en el académico. Ver: Lazarte, 1993; Mayorga, 2001, y más recientemente: Carvajal, 2004.

En este marco, durante los últimos veinte años se ha replicado un estilo de ejercicio del poder conocido como "democracia o gobernabilidad pactada"¹⁴. La estabilidad de la democracia representativa se debe a la política de pactos y formación de coaliciones gubernamentales, donde los principales actores son las elites y dirigencias políticas. La agenda de temas de reforma institucional y consolidación de la democracia, es también definido en ese marco estrecho de actores: los partidos y los grupos empresariales de influencia y presión. La democracia y los poderes públicos aparecen copados por intereses particulares y de grupo. Y, finalmente, el proyecto de modernidad liberal acaba cerrado a la influencia de actores que se dislocan de las redes de poder y hegemonía.

De esta manera, el conflicto entre criterios y posiciones respecto a temas y asuntos públicos, encuentra sus límites en la propia organización y funcionamiento del sistema político. La insuficiencia de la representación política canalizada a través de los partidos tradicionales, se traduce en el descontrol de grupos y tendencias que emergen, primero, a través de prácticas y discursos "neopopulistas" como alternativas al régimen y hegemonía del neoliberalismo: Conciencia de Patria (CONDEPA), Unión Cívica de Solidaridad (UCS) y, Nueva Fuerza Republicana (NFR) y; segundo, a través de la irrupción de posiciones que no hallan un centro o un campo predefinido de acción: las organizaciones eventuales y evanescentes de la sociedad civil

En este contexto, desde mediados de los años 90, cuestionando de manera general al modelo económico "neoliberal" y a un conjunto de políticas públicas, emergieron dos fuerzas políticas de corte sindical e indígena: El Movimiento Al Socialismo (MAS) bajo el liderazgo de Evo Morales y el Movimiento Indio Pachacutec (MIP) encabezado por Felipe Quispe, ambos de extracción indígena-campesinos¹⁵.

¹⁴ Entre 1985 y 2002 se constituyeron cinco gobiernos que reprodujeron las siguientes coaliciones partidarias: MNR (Presidente: Victor Paz Estenssoro, 1985-89) en base al "pacto por la democracia" con ADN; MIR y ADN (Presidente Jaime Paz Zamora, 1989-1993); MNR-MRTKL, UCS, MBL (Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, 1993-1997), ADN-NFR, CONDEPA, MIR y UCS (Presidentes: Hugo Banzer y Tuto Quiroga, 1997-2002), MNR, MIR y UCS (Presidente: Gonzalo Sánchez de Lozada, 2002-Octubre 2003).

¹⁵ El MAS, resultado de un proceso de acumulación política cuya principal fuerza se asienta en la región del Chapare de Cochabamba, tiene su origen con la creación del Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (IPSP) fundado en 1995, que aglutina a un conjunto de organizaciones campesinas tradicionales y cocaleras; posteriormente, debido a que no contó con el reconocimiento político de la Corte Nacional Electoral, desde las elecciones municipales de 1999 vienen participando bajo la sigla del MAS. Por su parte el MIP, emerge como corolario del bloqueo de campesinos de más de 15 días en la región altiplánica que tuvo como principal protagonista a Felipe Quispe en septiembre del 2000, fue fundado en noviembre del año 2000 como un instrumento político e ideológico de las naciones indígenas, su poderío político se encuentra en la parte norte del departamento de La Paz, sobre todo en la localidad de Achacachi. Ver, Orozco, 2005:45-50; Guaman, 2004:2-4.

La crisis de la política toca fondo cuando los mecanismos de inclusión e incorporación de la sociedad en los procesos de decisión encuentran su límite en la nula democratización del sistema y los poderes públicos. La crisis de representación de los partidos, incluidos los “neopopulistas”, conlleva la crisis de los canales institucionales de participación ciudadana y ejercicio del gobierno: el parlamento, la policía y la justicia, que frente a la neutralización y cierre de lo político requieren ser ampliados, reinventados y/o validados por la propia sociedad civil. El desencuentro de la democracia con las dinámicas particulares ha neutralizando la acción política cerrando el ámbito de lo político al marco de lo estatal y/o del sistema político. El desencuentro ha derivado en un modelo político útil para las elites y los grupos de poder y desventajoso para el grueso de actores de la sociedad civil.

Así, en conjunto las alternativas que el modelo ha dejado es la crisis de las expectativas individuales y, la puesta en riesgo del ideal de convivencia pacífica: el orden democrático. Por ello, la desintegración y desesperanza de los proyectos de vida han derivado en situaciones extremas de sobrevivencia, y riesgo. En ese sentido, la democracia se ha puesto en vilo a si misma, por la emergencia, irrupción y disrupción de la política de los lugares y actores que desde la óptica liberal se consideraban como no políticos: la sociedad civil.

1.3. La transformación y emergencia de la sociedad civil

A la par de los procesos de cambio político e institucional durante los últimos cincuenta años, la sociedad civil se ha transformado. La revolución del 52 y el efecto democratizador del mismo, impactó directamente en las formas de agrupación y participación de la sociedad en conjunto. La recuperación de la democracia y la liberalización de la economía a mediados de los 80, profundizó la demanda de autonomía política y el reconocimiento de las identidades colectivas y derechos ciudadanos.

En principio con la revolución del 52, la sociedad civil se constituyó en grandes agregados sociales en base a la condición de clase: obreros, campesinos y sectores medios. La revolución se ocupó de organizarlos, otorgándoles el reconocimiento y rango de representación política y social. De ahí, la importancia de la COB y los sindicatos campesinos en la configuración del pacto constitutivo del Estado del 52. La organización del MNR como principal partido hegemónico, constituía el mecanismo de dirección de los sectores medios y la consiguiente articulación de los

sectores corporativos (obreros y campesinos) para el ejercicio y acceso al poder. La alianza de clases y el nacionalismo revolucionario, eran las referencias discursivas y prácticas para la constitución y articulación de la sociedad.

Sin embargo, el rápido posicionamiento de la autonomía del movimiento obrero a finales de los 50, el paulatino desprendimiento de los campesinos a inicios de la década de los 70, y la división de los sectores medios al interior del MNR, originó la crisis de articulación del pacto constitutivo y caída del régimen. Para el periodo de recuperación democrática a principios de los años 80, la sociedad civil se hallaba articulada en relación equivalencial de reivindicaciones bajo nuevos significantes: la idea del reconocimiento de la autonomía de la sociedad y la demanda de garantía de derechos. Esta situación y demanda se expresó en la convulsión de expectativas sociales en pleno proceso democrático y de profunda crisis económica.

La demanda de autodeterminación de la sociedad respecto al Estado, buscaba el reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales, y la obligatoriedad del Estado de garantizarlos. El contexto en el que se manifiesta la explosión de expectativas y demandas genera una situación de ingobernabilidad, empate y disponibilidad al recambio de hegemonía. La sociedad civil se asemeja a un archipiélago de organizaciones corporativas y comunitarias (sindicatos, comunidades indígenas y asociaciones) que expresan un conjunto de posiciones dispersas, fragmentadas y radicales respecto al Estado y al gobierno democrático.

La salida política fue la reorganización de la sociedad bajo los nuevos significantes que, por una parte, retoman la demanda del reconocimiento de la autonomía de la sociedad canalizándola hacia el ámbito del mercado y el desempeño económico y; por otra, buscan derrotar a las formas de organización corporativa sustituyéndolas por la representación política de los partidos. El proyecto "neoliberal" reconstituye a la sociedad en función a los principios de autonomía individual y ciudadanía política.

De esta forma, la sociedad se enfrenta al extremo secular de la organización moderna del capitalismo: el mercado como mecanismo invisible, despersonalizado e independiente de asignación y distribución de roles y recursos. La condición de vinculación de las identidades sociales a referencias organizativas como son: los lazos familiares, culturales, étnicos, de clase, sector u de otra índole es puesta en cuestión y crisis. La soledad y derrota de la sociedad se expresa en la paulatina despolitización de la misma y el aislamiento de los sujetos al ámbito privado y al mercado.

La sociedad civil se retrae a los lugares no públicos: el mercado y la familia, para la obtención de seguridad, bienes materiales y roles que garantizan su subsistencia. La derrota se expresa en el ejercicio hegemónico del dominio de un discurso y práctica de neutralización de lo político: el “neoliberalismo” encarnado como poder real y simbólico de la sociedad.

Sin embargo, la derrota no es total. Frente a los poderes y fuerzas del mercado, en resistencia y defensa de la seguridad y la vida, los actores sociales se autoorganizan en asociaciones civiles, reconfiguran a los sindicatos, emergen las cooperativas, comunidades de personas, redes comunitarias y familiares, etc., para hacer frente al mercado y sus poderes. De ahí emergen nuevos actores y movimientos sociales que cambian las posibilidades de articulación hegemónica.

Si bien el mercado genera autonomía a la vez produce dominio y empoderamiento. La sociedad civil se halla ante el desafío de mantener y defender la autonomía de sus identidades; para ello, los viejos y nuevos actores sociales se defienden organizándose en forma autónoma y alternativa en los diferentes ámbitos de interacción: económica, política, socio-cultural, etc.

La nueva sociedad civil vinculada al mercado es múltiple y diversa. En ella se han reciclado formas organizativas de resistencia, solidaridad y autoayuda. La comunidades y pueblos indígenas, los sindicatos de cocaleros y campesinos, las organizaciones de cooperativistas mineros, gremiales, las formas asociativas de convergencia de posiciones en la demanda de reconocimiento de derechos colectivos y otras, son puntas de lanza de los nuevos movimientos sociales; en base a ellos, se escenifican asuntos concernientes a la vida y defensa de los derechos de las personas, los recursos naturales, la tierra y el territorio, y la integración y reorganización de la sociedad y el Estado. La política emerge como disrupción del orden desde el propio mercado y de la sociedad civil inmersa en él.

En el plano de la economía, por ejemplo, las opciones de incorporación y desarrollo a través de emprendimientos colectivos, la denominada economía “informal” de gremiales y artesanos, las cooperativas productivas y de servicios, las microempresas familiares y otras estrategias de producción y comercialización, aparecen como de fundamental importancia para la inscripción de grandes grupos humanos a la dinámica del mercado. En el plano social, organizaciones de base, comunidades indígenas, sindicatos, asociaciones civiles, confraternidades y clubes culturales y educativos, etc. constituyen alternativas de solución a concretos problemas de acceso a servicios públicos y gobierno. En lo político, las

asociaciones civiles organizadas en función a temas, sectores y asuntos públicos, como la defensa de la vida, el agua, los recursos naturales y otros, logran articular a diferentes grupos de ciudadanos para demandar al Estado la incorporación de posiciones específicas en las definiciones y decisiones políticas.

En ese sentido, las rupturas de los marcos de una sociedad regida enteramente por el mercado y la democracia representativa como modelo armónico de gobierno, son las características de la recuperación múltiple de la política por parte de la sociedad civil. El modelo “neoliberal” es cuestionado desde su base estructural. Frente al mercado y a merced de él emergen emprendimientos colectivos que ponen coto a las tendencias de privatización e individualización de las relaciones sociales y recursos colectivos.

Por otra parte, a diferencia de una concepción estática de la democracia, ella se construye y consolida a partir del efectivo ejercicio de la política por los actores organizados en el seno de la sociedad. Las redes institucionales, esto es, las reglas y procedimientos de formación y ejercicio de los poderes públicos son puestas en vilo y, por ello, en constante reinvencción de sus presupuestos universales y/o formales.

La sociedad civil recrea el orden público a partir de las condiciones particulares de formación de las identidades colectivas, sosteniendo que el fin de la política es el orden público y no -como sostiene la concepción liberal ortodoxa- un objetivo moral: el “bien público”.

La autonomía de los actores sociales, traducida en el uso de los significantes de la democracia: la exigencia de iguales derechos para todos, la transparencia de los procesos de decisión, la garantía de los derechos sociales y políticos, el acceso equitativo a los servicios básicos, la “segunda ciudadanía”, etc., se constituyen en consignas de movilización que ponen en vilo a las instituciones y, sobre todo, a los estilos convencionales de ver y hacer política. De esta manera, tenemos a inicios del nuevo siglo una nueva sociedad civil más autónoma, compleja y plural y, por ello más atenta y politizada.

De esta forma, la autoorganización de la sociedad deriva en autogobierno de la misma. El reclamo de iguales derechos para todos es traducido en democratización de los poderes públicos a través de la multiplicación de escenarios de confrontación y competencia política. La democratización conlleva el sello del vaciamiento de todo referente de contenido, sujeto o norma de los poderes públicos estatales o no estatales.

Según esto, la política como práctica incesante es el destino del orden democrático. En la democracia se mueven o flotan un conjunto de representaciones o significantes que constituyen a los actores. Los “consensos normativos”, la intersubjetividad, la acumulación o memoria histórica, etc., son los mecanismos, dispositivos y/o recursos que delimitan la invención y decisión políticas. Sobre esa base, de no sujeción de las representaciones y significantes a una estructura de verdad, persona o Ley, es que la política y la democracia se hacen posibles. La política es articulación e intento de suturar la realidad a través de la edificación de mitos y representaciones que finalmente son también eventuales y contingentes.

La única garantía de construcción y estabilidad del orden democrático son los recursos normativos que flotan como significantes que constituyen una tradición o sentido común. La presencia de más actores que demandan el reconocimiento de derechos es la señal de que la democracia pisa suelo seguro. La defensa de ella no es un atributo de alguien, ni supone una verdad o Ley trascendente fuera de la realidad; todo lo contrario, la democracia es defendida por la sociedad a partir de hechos y demandas particulares. En suma, la política es construcción de representaciones que dotan de sentido y significado al orden, es acción hegemónica de sutura simbólica de la realidad.

2. La apertura del campo político: acción hegemónica desde la sociedad civil

Los procesos impulsados por la sociedad civil, expresan una apertura real del campo político a través de la incorporación de actores no convencionales en la trama institucional. Esta transformación del campo político, viene estableciendo, a partir de los conflictos del 2000¹⁶, un conjunto de posiciones de una nueva articulación hegemónica que pretende profundizar “socialmente” a la democracia.

De acuerdo a ello, la mejor expresión de la irrupción y germen de una nueva articulación hegemónica son los resultados electorales obtenidos por el MAS y la candidatura de Evo Morales, dirigente campesino de los cocaleros que en la contienda electoral del 2002 obtiene el segundo lugar, accediendo a la segunda vuelta en el parlamento para la elección presidencial¹⁷.

¹⁶ Los conflictos del año 2000 en Bolivia, de acuerdo al estudio de Roberto Laserna (2002), volvieron a reeditar la intensidad de las movilizaciones sociales y conflictos que tan sólo se habían vivido en el periodo del gobierno de la UDP en la década de los ochenta.

¹⁷ El MAS se convirtió en la segunda fuerza política y luego de la caída de Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y Carlos Mesa en junio de 2005, en la única fuerza nacional frente a la disolución del trípode partidario que sustentó la “democracia pactada” (MNR, MIR y ADN).

Este acontecimiento, nos revela un conjunto de consecuencias políticas sin precedentes en la historia boliviana. En principio, el quiebre de la intermediación de los partidos tradicionales para viabilizar la representación política. Evo Morales y el MAS son la expresión real, directa y simbólica de los sectores excluidos de la población: los indígenas y campesinos¹⁸. La candidatura y los resultados obtenidos, implican una interpelación profunda al conjunto de la sociedad, y en particular al proceso democrático. Por primera vez en la historia política del país, se pone en el tapete del espacio público, a través de la disputa electoral y posteriormente del escenario democrático, los antagonismos irresueltos que arrastra la historia boliviana: la exclusión y el racismo hacia los indígenas y los pobres o menos favorecidos.

Por otro lado, enuncia el desfallecimiento de los recursos discursivos y políticos de la democracia liberal en su intención de configurar un orden político estable. El discurso de la democracia representativa decae, por una parte, en realismo político: amigo/enemigo, reduciendo lo político a la imposición de una voluntad en base a la manipulación de los recursos legales y coactivos del Estado de derecho; o por otra, en una enunciación de buenas intenciones, que simplifican la política a interpelación y demanda moral de corrección de los comportamientos colectivos. Ambos, en diferentes grados de intensidad y expresión: autoritarios, excluyentes y decisionistas.

Por último, expresa el colofón del proceso de democratización social en el sentido de sus efectos radicales en la configuración y definición de los sujetos o actores democráticos. Es decir, es un resultado de la acumulación histórica de un conjunto de presupuestos o “consensos normativos” que aparecen como memoria y experiencia práctica en las acciones políticas de la sociedad. La democratización social ha configurado una nueva sociedad civil, más autónoma, demandante de la garantía de sus derechos y más atenta de las decisiones colectivas.

Por ello, la nueva intersubjetividad social es enteramente democrática. En la medida de que los universales de igualdad, libertad, autonomía, soberanía, etc., se

¹⁸ El MAS a la cabeza de Evo Morales articula, con dificultad pero con gran eficacia, las demandas de los principales movimientos sociales: campesinos (la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB), indígenas (Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano CIDOB), cocaleros (federaciones de cocaleros del trópico de Cochabamba), mineros (cooperativistas mineros), sectores populares urbanos (coordinadora del Agua de Cochabamba), juntas vecinales (Federación de Juntas Vecinales FEJUVE del Alto) y, recientemente ha logrado cautivar a los sectores de clase media (intelectuales, profesionales y otros).

constituyen en las referencias particulares de significación de la democracia. La democracia, se torna más indefinible, y tan sólo, aparece como un campo de escenificación de posiciones y/o flotación de significantes que abren múltiples posibilidades a la articulación hegemónica.

En este marco, la intersubjetividad social entendida como un mecanismo de normas o presupuestos normativos que se comparten es un resultado de la acumulación histórica que permanece en la memoria colectiva: el espacio público y sentido común; esto es, como hechos, huellas y trazos que particularizan a la sociedad y al Estado. La intersubjetividad es la que permite la invención y decisión políticas, es la que de alguna forma da sentido a las acciones políticas y abre un campo de discursividad y articulación.

3. Los “consensos normativos” del discurso democrático

En función a lo mencionado, proponemos traducir algunos de los “consensos normativos” que desde nuestro punto de vista dotan de sentido a la acción y articulación de la sociedad civil y su proyecto de afirmación y autodefensa. Desde esta perspectiva, los “consensos normativos” son puntos “nodales” de posibles encadenamientos discursivos en función a nuevas formas de organización simbólica y práctica del poder.

3.1. La identidad democrática base de las relaciones sociales

En Bolivia, la relación entre Estado y sociedad desde el nacimiento de la república dio primacía al Estado sobre la sociedad, dando lugar a la afirmación de un Estado patrimonial y autoritario. La relación de mando y obediencia del Estado con respecto a los miembros de la comunidad ha sido erigida bajo principios asimétricos. Por ejemplo, en el esquema de interpretación y comprensión del orden político: manda el Estado para lograr la obediencia de la sociedad y, quienes mandan culturalmente son reconocidos como miembros de ciertos sectores con determinados atributos y particularidades.

Este esquema de comprensión de la relación Estado-sociedad ha instituido una sociedad desigual en sus principios básicos, pues, se respeta al otro (y a la autoridad) por el color de la piel, la sangre, el abolengo familiar, la riqueza, etc. En la representación hegemónica del poder, los que dominan y mandan son los ricos, blancos y mestizos y los que obedecen son los pobres e indígenas. En el fondo, Bolivia es una sociedad dividida en estamentos sociales y raciales.

Frente a esta realidad que traspasa al conjunto de la sociedad se han desarrollado procesos de resistencia y rebelión. La demanda de iguales derechos para todos, como principio de democratización es consustancial a los procesos de luchas sociales ocurridas a lo largo de nuestra historia. Las rebeliones indígenas-populares del periodo republicano, la revolución nacional del 52, la lucha por el reconocimiento de la autonomía de los obreros, campesinos y, la nueva sociedad civil descentrada y activada a través de movimientos sociales y formas asociativas de organización, son las señales de un nuevo tiempo de autoinstitución de nuevas reglas y principios.

Las nuevas reglas proponen la ruptura con las viejas representaciones preñadas por el racismo, la exclusión y la negación de la simetría en las relaciones sociales. La modernidad y su efecto democratizador plantean a la democracia como el principal dispositivo de mediación de toda relación social. El reconocimiento mutuo de considerarse personas con derechos, es la principal demanda de identidad colectiva a ser incorporada en la edificación de una sociedad democrática.

Por ello, la demanda de vaciar toda instancia de poder de cualquier referente de contenido, verdad o sujeto, esto es, de requisitos, atributos y personas específicas es una expresión radical de democratización de la sociedad. Con la democratización de las relaciones sociales toda instancia de poder, sea estatal o de cualquier índole, aparece como un espacio vacío y abierto a todos.

3.2. Primacía de la sociedad civil sobre el Estado

Asimismo, la democratización de las relaciones sociales, implica poner en primacía la existencia de la sociedad civil ante el Estado. El orden político es un artificio creado por la sociedad para que cumpla determinados fines: la garantía de los derechos de las personas.

Por lo tanto, la jerarquía donde los derechos fundamentales de las personas adquieren primacía sobre el Estado marca una revolución en la concepción tradicional de la relación entre Estado y sociedad: de súbditos a un orden político a ciudadanos libres e iguales, constructores y miembros de una comunidad; es decir, de primacía de las obligaciones y deberes hacia un soberano: el Estado, a primacía de los derechos de las personas sobre el Estado.

La relación de obligatoriedad cambia radicalmente la relación de mando y obediencia, de sujetos obligados a cumplir deberes para obtener derechos, a

personas con derechos imprescriptibles e inalienables sobre cualquier fuerza o poder particular o colectivo. En otras palabras, en todo caso, el que está obligado a garantizar los derechos de los miembros de una comunidad política es el Estado.

La razón de existencia del poder público es la garantía de los derechos, y sólo cumpliendo esta condición el poder público es legítimo, válido y reconocido legalmente. Por ello, una nueva sociedad y régimen político de carácter democrático sólo puede sustentarse en el “consenso normativo” que, por una parte, remite al reconocimiento recíproco de los miembros de una comunidad y, por otra, al proceso de traducción de este consenso en Ley positiva o norma legal: la Constitución.

Sobre esta base nace la nueva sociedad y régimen radicalmente democrático. El reconocimiento de la primacía de los derechos sobre el Estado pone límites y contenidos a la democracia y al desempeño de la sociedad regida por el mercado. Al respecto, el límite o mejor, lo que no puede hacer ni decidir un orden institucional es afectar la inmunidad de las personas y/o el ejercicio de sus derechos. En el mismo tono toda organización y/o comunidad política de carácter democrática tiene obligaciones que no puede dejar hacer o decidir: proteger y garantizar los derechos sociales y políticos.

3.3. Sociedad civil y la lucha por el reconocimiento

La democracia como significante de identidad social, expresa el momento histórico de apertura de la sociedad a múltiples formas de construcción de identidades, y de afirmación de los poderes institucionales. No hay una forma o modelo final de sociedad ni orden, son los agentes o sujetos de la sociedad inmersos en las contingencias de la historia quienes construye las representaciones de sí mismas.

Por ello, la sociedad civil es plural y su caracterización nunca es definitiva. La historia opera a través de un conjunto de eventos que finalmente son imprevisibles e irrepetibles en los que se auto-instituye la sociedad. La formación de identidades sociales en función a los determinantes de clase, etnia, cultura, religión, territorio, género u otras es enteramente contingente. Nada determina en forma final la construcción de un tipo de identidad, pues ella es un resultado histórico.

A lo largo de la historia el ideal democrático de la sociedad se sustenta en principios y valores que hacen de los procesos históricos luchas por el reconocimiento de identidades y derechos. La democratización de la sociedad es un

proceso continuo y plural de construcción de identidad colectiva, pues es resultado de la inadecuación e indeterminación entre realidad y deseo, entre ser y deber ser, entre particularidad y universalidad. La democratización de la sociedad es un “entre medio” nunca sujeta o finalmente lograda o cerrada.

La auto-institución de la sociedad a inicios de siglo, como demuestran los conflictos del año 2000 a la fecha (2006), manifiesta una mayor lucha plural y contingente por el reconocimiento de identidades y derechos particulares y colectivos. Sobre esa base se erige la demanda de la sociedad civil, organizada en función a temas de interés público: gas, agua, coca, recursos naturales, medio ambiente, tierra, etc.; a identidades y sectores: étnico-culturales, regionales, mujeres, jóvenes, adultos, etc.; o a específicas demandas sectoriales: magisterio, gremiales, cooperativas, etc.

De esta forma, a partir de la manifestación de los conflictos, ha operado un mecanismo de deslegitimación de los poderes públicos que ha puesto en vilo a las instituciones y decisiones que no emerjan ni hayan sido validadas por la sociedad civil, poniendo en riesgo la convivencia pacífica de la comunidad. Ya que, toda institución del orden nunca es objetiva, y está contaminada por un “daño” y “huella” que, a través del proceso político, aparece como manifestación antagónica de la asimetría y exclusión social.

Por ello, las instituciones tal como existen –bajo principios de asimetría y/o exclusión- siempre resultan y resultarán insuficientes frente a las múltiples formas de reconocimiento y demanda de respeto y garantías de los derechos.

3.4. “Mandar obedeciendo” nuevo dispositivo de la relación Estado/sociedad

Las instituciones del viejo orden liberal están deslegitimadas por que su mecanismo y código de validación en la relación mando/obediencia ha sido inutilizado. Hoy, la sociedad civil se afirma sobre los órdenes institucionales patrimoniales, demandándoles validez y garantías. La crisis de las instituciones es la crisis de la relación Estado-sociedad sustentada en la desigualdad, a saber: en la primacía del poder sobre la sociedad y la ausencia de reconocimiento de las identidades plurales, como de las garantías institucionales para el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Las instituciones del mercado y de la política antes que expresar condiciones formales, armónicas y neutras respecto al poder para establecer verdaderos nexos de articulación e intercambio requieren tomar partido por la sociedad: el reconocimiento de los derechos fundamentales y defender la “Ley del más débil”: el Estado de derecho, como fundamento y garantía del orden democrático.

Bajo el nuevo modelo de comunidad, son los poderes y redes institucionales quienes debieran garantizar y obedecer a la sociedad civil para luego mandar. “Mandar obedeciendo” es el concepto de la nueva relación entre Estado y sociedad que precisa instituirse como dispositivo de lo que es posible y no decidir desde el poder político.

En otras palabras, la sociedad civil a través de su manifestación política es quien manda y el Estado es quien obedece mandando. El Estado y todo orden institucional a través de la Constitución se erigen para afirmar una forma de autoridad con el fin de generar cooperación y solidaridad al interior de una comunidad. De esta forma, la Constitución y el Estado democrático son productos y resultados de la irrupción de la política como expresión de autodefensa de la sociedad frente a los poderes que pretenden anularla, dispersarla y/o neutralizarla.

3.5. La democracia campo de la política

La democracia es un campo de afirmación y despliegue del pluralismo de valores, e indeterminación del poder político. Permite abrir las posibilidades del ejercicio del poder a un abanico de posibilidades, y, por lo mismo, logra que el ejercicio del poder se vacíe de cualquier referente final, último o esencial.

La democracia no es enteramente formal ni tampoco sustancial, sino hace referencia a un campo indeterminado y abierto. Ella representa la condición moderna de inadecuación entre lo que aspira y lo que realmente es la sociedad. La democracia abre las posibilidades a la creación, invención y re-invención, a través de la política, de los órdenes institucionales. En suma, es un proyecto por venir. Y, los órdenes institucionales que hacen referencia a ella son entremedios entre realidad e imagen a lograr.

Por ello, la democracia es un resultado de la lucha intermitente e inconclusa de personas, grupos y comunidades humanas por el reconocimiento efectivo de sus derechos y, asimismo, es una expresión de la tensión continua de valores: igualdad, libertad, diferencia solidaridad, justicia, equidad, etc. que acompaña a cada lucha

particular. La afirmación de uno u otro valor o identidad a lo largo de los procesos históricos es la que determina la particularidad del modelo de sociedad y gobierno.

En síntesis, a partir del reconocimiento recíproco de la personas como sujetos de derechos la democracia no tiene definición de ante mano, es régimen y proyecto a la vez, es realidad institucional y representación simbólica, es hecho concreto y edificación continua, son relaciones de fuerzas y realidad por hacerse. En unas palabras es el campo de la política.

3.6. La política fuente de Constitución y comunidad

La política funda el orden institucional. Es el mecanismo que media entre la realización particular de intereses de individuos y grupos con los principios generales de resguardo y defensa de la comunidad o sociedad. La política está estrechamente vinculada, por una parte, a las condiciones particulares y plurales de existencia de una sociedad y, por otra, al “consenso normativo” acumulado por ella. A saber a los principios que todos reconocen en la acción práctica y están dispuestos a respetar: la construcción y reinvención de los universales de igualdad, libertad, soberanía, etc.

La institución de una Constitución es la afirmación y reconocimiento de que la política es el principal mecanismo fundador de comunidad, mediante ella se establece la estructura y las atribuciones del Estado, principal órgano político, respecto a la garantía de los derechos. Ya que, sólo a través de la Constitución y de la estructura de obligatoriedad que asuma el Estado respecto a la sociedad se define o redefine un modelo de sociedad y régimen político.

La Constitución es el referente de la política en la medida en que contiene a los “consensos normativos” contruidos a lo largo de la historia. La Constitución es “política congelada”, consensos prácticos traducidos en normas y disposiciones legales duraderas y perdurables.

De acuerdo a ello, defender la sociedad es instituir en una Constitución los “consensos normativos” que flotan como acumulación y memoria práctica. Así también, sociedad democrática es la institución continua de reglas y valores que garantizan y defienden a la sociedad. La garantía y la defensa de la sociedad son resultados de la historia y la política, esto es, de la lucha y confrontación de la pluralidad de valores e identidades. Según esto, el conflicto es una condición insuperable y el destino de una sociedad democrática es la política.

Bibliografía

Ayllon, Tania (2004) *La incursión de las petroleras en Bolivia*. La Paz: Instituto de Estudios Sociales y Económicos. Plural editores.

BID (2004) *Evaluación de programa de país (CPE): Bolivia 1999-2002*, Washington, D.C.

Carvajal, Hugo (2004) *El societarismo una interpelación a la democracia*. La Paz: mimeo.

CRISIS GROUP INTERVIEW (2005) “Bolivia Report 2005”, La Paz, October 15.

Ferrajoli, Luigi

2000. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid: Trotta.

García, Álvaro (2005) “La lucha por el poder en Bolivia” en García, *et al Horizontes y límites del Estado y el poder*, La Paz: Muela del Diablo.

Guaman, Felipe

2004 *Entrevista a Felipe Quispe*, en <http://www.nodo50.org/resumen/resumen51/quispe>.

Huanca, Efraín (2004) *Economía boliviana: evaluación del 2003 y perspectivas para el 2004*, La Paz: CEDLA.

Iriarte, Gregorio (2003) *Análisis crítico de la realidad, compendio de datos actualizados*, La Paz: Kipus.

Laclau, Ernesto (1998) “Política y los límites de la modernidad” en R.N. Buenfil (coord.), *Debates políticos contemporáneos. En los márgenes de la modernidad*. México: Plaza y Valdez editores.

Laserna, Roberto y Mayorga, Fernando (2002) *148 ideas para enfrentar la crisis*. Cochabamba: CERES y DFID.

Lazarte, Jorge (1993) *Certezas e incertidumbres de la democracia*. 2 tomos. La Paz: Los Amigos del Libro.

Mayorga, René (2001) *Desmontaje de la democracia*. La Paz: CEBEM.

Orozco, Shirley (2005) "Trayectoria política e ideológica: historia del Movimiento al Socialismo (MAS)" en *Revista Barataria* Num.3, La Paz: Juguete Rabioso

Pacheco, Napoleón (2004) "Los impactos de la capitalización: evaluación de medio término" en Fundación Milenio *10 años de capitalización, luces y sombras*. La Paz, Fundación Milenio.

PNUD, (2005) *Informe temático sobre Desarrollo Humano: La economía más allá del gas*, La Paz: PNUD, Plural editores.

Valdivia, José (1998) "La capitalización" en Fundación Milenio *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz: Fundación Milenio.

Villegas, Carlos (2004) *Privatización de la industria petrolera en Bolivia Trayectoria y efectos tributarios*, La Paz: CIDES, Plural editores.

INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO EN MUNICIPIOS DE BOLIVIA: Un Análisis Conceptual

LUIS PABLO CUBA ROJAS*

* *Docente- Investigador UMSS. Este artículo es parte del análisis teórico –conceptual de un trabajo realizado con el CEPLAG el año 2004. Actualmente el autor desarrolla una investigación en el Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE) sobre Transformación productiva y desarrollo local en Cochabamba (2006).*

INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO EN MUNICIPIOS DE BOLIVIA

INTRODUCCIÓN

Este es un documento que busca reflexionar sobre los procesos de institucionalidad y desempeño económico en municipios. Este artículo busca constatar que la base de todos los procesos de participación tiene un fundamento institucional que son las relaciones de poder y la definición de las reglamentaciones y esfuerzos de institucionalidad que se concretizan y se hacen complejas entre los diferentes actores.

De manera muy exploratoria, a pesar de los múltiples trabajos realizados hasta la fecha después de la puesta en marcha de la Ley de Participación Popular en Bolivia, se trata de analizar las posiciones y cambios de los diferentes actores en los procesos de gestión municipal y de la aplicación de los mecanismos institucionales para alcanzar una racionalidad económica y política en los contextos locales tomando como referencia cuatro capacidades municipales. Estas son:

1. Capacidad para planificar y ejecutar los planes.
2. Capacidad de gestión financiera, generación y distribución de los recursos y control social.
3. Capacidad para involucrar e interrelacionarse con otros actores (sociedad civil, sector privado y otros).
4. Capacidad de gestión interna y el contexto organizacional e institucional.

A través de este artículo se intenta un análisis que intenta estudiar el comportamiento del Estado y como éste interviene generando una política pública de mediano plazo y que tiene un impacto en el desempeño de las economías locales. Se trata de hacer énfasis en el papel de las instituciones públicas y los actores sociales creados en el marco de la Ley de Participación Popular. Además, se considera el papel jugado por otros actores o grupos de poder local que puede ejercer presión sobre un gobierno municipal.

En síntesis, se trata de visualizar desde una perspectiva teórica los procesos económicos y sociales después de la puesta en marcha de la Ley de Participación Popular para comprender mejor la realidad municipal después de 10 años de iniciados los procesos de institucionalidad en las economías locales.

Palabras clave: racionalidad, instituciones, cambio institucional, desempeño económico

1. ANÁLISIS DE CONTEXTO

La Ley Participación Popular¹ inaugura el proceso de descentralización del Estado boliviano a través de la ampliación de la jurisdicción del Municipio a la sección provincial, la transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Municipales, y de manera especial el reconocimiento de las organizaciones sociales para el ejercicio de derechos y deberes en la gestión del desarrollo municipal.

La aplicación de esta política demandó un sin número de esfuerzos institucionales del Estado para proveer a los municipios de las condiciones e instrumentos necesarios para poner en marcha este proceso. Así, las acciones estuvieron orientadas en un primer momento, a la difusión de los alcances de las Leyes en materia de ejercicio de derechos y deberes de las organizaciones sociales – OTBs – en el ámbito de la gestión pública, y a la generación de capacidades mínimas en los Gobiernos Municipales para el cumplimiento de las competencias establecidas por Ley.

Seguidamente, se iniciaron procesos de desarrollo metodológico e instrumental con el objetivo de mejorar las capacidades de gestión de los Gobiernos Municipales y de establecer los espacios de participación y control social en la gestión municipal, destacando entre estos la formulación de la metodología de planificación participativa, el reconocimiento de aproximadamente 14.000 OTBs, y la conformación de 317 Comités de Vigilancia, respectivamente. A esto se suma, el desarrollo de los sistemas informáticos y manuales de la Ley SAFCO, que permitieron acelerar los procedimientos técnico administrativos de los Gobiernos Municipales, y por ende, procurar un mayor nivel de eficiencia en la gestión.

El balance de las acciones desarrolladas dejó entrever que si bien la aproximación metodológica y los instrumentos desarrollados eran medianamente adecuados, la aplicación de los mismos estaba sujeta a un contexto ampliamente heterogéneo y complicado por la inexperiencia de los Gobiernos Municipales en la gestión del desarrollo municipal, por la complejidad de las relaciones entre actores de la sociedad civil y el órgano público y por una visión centralista del órgano rector

¹ La Ley de Participación Popular fue promulgada el 20 de abril de 1994 mediante Ley N° 1551 y ha marcado profundamente el desarrollo territorial de Bolivia

de los procesos que impulso la aplicación de políticas uniformes y de procedimientos mecánicos ante la diversidad y heterogeneidad de los municipios. De esta forma, el proceso de Participación Popular se consolida como política del escenario de la gestión pública, si bien se han logrado avances importantes, se puede mencionar que la cobertura de los esfuerzos de fortalecimiento de las capacidades institucionales ha sido muy compleja y ha generado distintas formas de encarar los procesos de gestión municipal.

Los municipios reciben transferencias de coparticipación popular y captan en menor grado fondos propios.

De acuerdo al Art. 1 de la Ley de Orgánica de Municipalidades considera a la municipalidad como gobierno local y autónomo y es:

...la entidad de derecho público, con personalidad jurídica reconocida y patrimonio propio, que representa al conjunto de vecinos asentados en una jurisdicción territorial determinada, cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades de la vida en comunidad.

La autonomía del gobierno municipal, de acuerdo al Art. 2 de la misma Ley, se ejerce a través de:

- a) La libre elección de sus autoridades.
- b) La facultad de recaudar recursos e invertirlos.
- c) La programación y ejecución de toda gestión técnica administrativa, jurídica, económica, financiera, cultural y social.
- d) El ejercicio de las atribuciones señaladas en la Constitución Política del Estado.

En los últimos años ha existido una alta rotación de alcaldes vía el voto de “censura constructiva”, factor que ha puesto en cuestionamiento la eficiencia administrativa y técnica en la mayoría de los casi 330 municipios del país, de los cuales unos 120 fueron considerados inviables, por los bajos montos financieros que operan, su reducida población o su extenso territorio.

Por otra parte, el Proceso de Descentralización Administrativa que se inicia en 1995², con la entrada en vigencia de esta Ley, tiene en las Prefecturas a su principal actor. Se define en este nuevo marco legal ampliar las competencias de estos órganos, originalmente de carácter político, a un rol técnico para promover el desarrollo económico y social en los departamentos.

El resultado de este proceso es no contar todavía con un conocimiento preciso sobre el desarrollo institucional y el desempeño económico en municipios de Bolivia.

En este contexto y después de más de 10 años de vigencia de la Ley de Participación Popular se analiza este aspecto desde un punto de vista más teórico y se busca abrir el debate sobre la problemática municipal en tiempos de autonomías y Asamblea Constituyente.

II. EL CONCEPTO DE NEO-INSTITUCIONALIDAD: Las instituciones como reglas de juego

Esta corriente del pensamiento parte del enfoque neoinstitucional donde se trata de que el Estado cree los incentivos necesarios (normas y controles eficaces, competencia y participación ciudadana) para que el mercado funcione dentro de la lógica de acumulación del capital. Según los autores de esta corriente el Estado debe tener la capacidad suficiente para suministrar bienes colectivos en forma eficiente es una condición básica para crear el marco institucional necesario con el propósito de alcanzar el desarrollo.

Según Prats y Catalá³ señalan que “toda verdadera reforma del estado ha de ser, pues a la vez, organizativa e institucional ya que la institucionalidad no sólo tiene que ver con normas y reglas formales, sino también con los modelos mentales, actitudinales y valorativos por lo que el cambio de las reglas de juego de cualquier sociedad apunta a un largo plazo y tiene que ver con la reforma del marco institucional donde la organización está inserta”.

² Ley de Descentralización Administrativa, Ley N° 1654, Julio de 1995

³ Prats I Catalá, Joan 2000. Reforma del Estado y Desarrollo Humano en América Latina. *Quórum Revista de Pensamiento Iberoamericano*. No 1: 41-61. Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo. Universidad de Alcalá. España.

El surgimiento de esta corriente neoinstitucionalista, surge de la crítica a los supuestos tradicionales de la escuela neoclásica por que asignan un rol pasivo a las instituciones, no hacen énfasis en la maximización del bienestar social ya que esta coincide con las elecciones racionales maximizadoras, no consideran costos de transacción y parten de un equilibrio general de los mercados derivados de la asignación eficiente de los recursos (óptimo de pareto), finalmente señalan que los mercados funcionan bajo el supuesto de competencia perfecta.

Al analizar el papel del estado desde el punto de vista del institucionalismo el objetivo es determinar la eficiencia de las reglas de juego que ha creado. Este concepto elaborado por Douglas North⁴, premio nobel de economía, considera que las reglas creadas por el estado deben buscar la **eficiencia productiva**, o **eficiencia asignativa**, que permita medir la cantidad de producto que se obtiene según la asignación de recursos realizada. Con este criterio, el estado debe crear instituciones que fomenten, impulsen y expandan la producción de la forma más eficaz.

Dentro de esta corriente del pensamiento económico destaca el hecho de que esa conducta egoísta y maximizadora del individuo cuando elige entre alternativas posibles reportándole una utilidad, beneficio o ganancia no considera a las instituciones en el momento de esa elección. El supuesto de la conducta racional de los individuos es motivo de discusión y diferencias entre los economista, siendo North uno de los principales críticos de estos supuestos conductuales tradicionales.

Según Ayala⁵, Douglas North es uno de los máximos exponentes del neoinstitucionalismo económico, reconoce la importancia de la economía neoclásica al proveer de instrumentos importantes de análisis respecto a otros enfoques económicos, pero añade que los enfoques convencionales han dejado de lado el importante papel que desempeñan las instituciones, y los temas relacionadas con ellas, en la operación de la economía, en consecuencia, el supuesto de la conducta económica que asume a los individuos como egoístas y maximizadores se puede mantener siempre y cuando se incorpore el papel de las restricciones institucionales y organizacionales en las elecciones económicas de los individuos.

⁴ Profesor de historia y economía en la Washington University de Saint Louis. Fue nombrado Profesor Luce of Law and Liberty en el departamento económico de la Washington University en 1983, y un año más tarde ocupó el cargo de director del Centro de Economía Política hasta 1990. Recibió el premio Nobel de Economía el año 1993.

⁵ José Ayala Espino. *Instituciones y economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Para North en la relación entre individuos existen incertidumbres producto de la información incompleta sobre la conducta de otros individuos, según Romero⁶ los mercados son imperfectos, la información incompleta y los costos de transacción elevados, todo lo cual ocasiona una situación de relativa incertidumbre para el ejercicio del cálculo racional. En estas circunstancias, los actores recurren a ideologías, teorías y modelos determinados históricamente para tratar de interpretar la realidad. En suma, lo que se observa son actores racionales atrapados en circunstancias definidas históricamente, con construcciones mentales subjetivas, quienes al actuar modifican de manera paulatina su contexto institucional⁷.

Desde la visión económica que tiene el nuevo institucionalismo, de acuerdo a Vergara (1997:35), es el reconocimiento de elementos culturales en la conformación del marco institucional, no obstante, rechaza que el comportamiento de individuos y organizaciones esté totalmente determinado por la cultura, esto es así, ya que entre las restricciones que el contexto histórico y cultural impone sobre los actores, éstos realizan cálculos racionales sobre acciones, consecuencias y posibles beneficios.

Según Douglas North:

“La fortaleza de las instituciones que tienen importancia en el juego del mercado en una sociedad es la que determina el grado de certidumbre que puedan tener las operaciones de los agentes económicos. Para el neoinstitucionalismo en la medida en que los intercambios sean predecibles, se garantiza el desarrollo”⁸

De esta manera se establece que el cumplimiento de una misma institución o un mismo enunciado normativo puede tener consecuencias diferentes en dos contextos, porque se debe tener en cuenta no solo la norma, sino también la percepción que el actor tenga de ésta norma en su contexto particular. Es decir la impredecibilidad en el comportamiento del actor se verá influenciado por sus

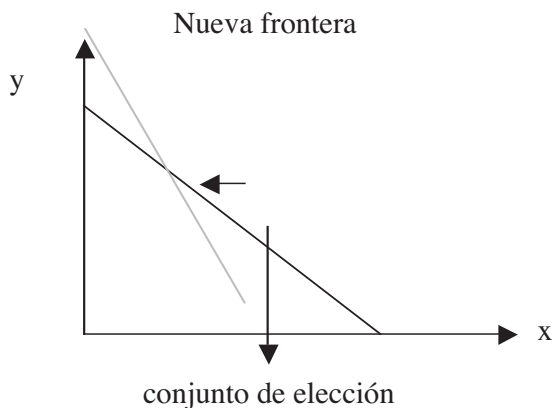
⁶ Romero, Javier (1999). En Powell y Dimaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* Trad., Roberto Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica.

⁷ Vergara, Rodolfo 1997 (estudio introductorio) en March y Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones*. Trad., de Santana. México: Fondo de Cultura Económica.

⁸ North, Douglass 1995. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Trad., Agustín Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica

valores, por su percepción de legitimidad de la norma o institución, entre otras variables.

La teoría microeconómica establece que los agentes optimizan sus decisiones (de consumo por ejemplo) sobre un espacio de elección (el conjunto de posibilidades de elección) tomando en cuenta una función objetivo que representa a las preferencias⁹.



En este sentido desde el punto de vista del análisis de North, las instituciones son las que determinan la forma de los conjuntos de elección y a su vez generan los incentivos necesarios para que los agentes tomen una decisión en vez de otras. Esto último puede expresarse como desplazamientos de la frontera del conjunto de elección (línea ploma)

A partir de los análisis de North y Thomas (1973), North (1990) y Acemoglu *et al* (2004) se concluye que las instituciones juegan un papel fundamental en la manera en la que se organizan las diferentes formas de interacción humana. Tanto en el ámbito social, político y económico, la estructura de las instituciones determina la forma que adoptan estas relaciones.

Las instituciones proveen una estructura básica de incentivos en torno a la cual se establecen las organizaciones capaces de llevar adelante iniciativas para obtener

⁹ Douglas North, “Estructura y cambio en la historia económica”, Alianza Universidad, Madrid, 1984, p. 65

un beneficio de las actividades que reciben una alta valoración dentro la sociedad. Por ejemplo, como menciona North (1990), las instituciones económicas establecen el marco de interacción fundamental para que los agentes puedan establecer alguna forma de intercambio o relación económica.

Desde este punto de vista las instituciones tienen un papel importante en el desarrollo económico en general, pero aún queda una pregunta pendiente ¿cómo se determina la forma de las instituciones? Si consideremos que las instituciones forman parte de un proceso dinámico y de constante adaptación, se puede pensar que las instituciones son factores que se determinan de manera endógena dentro la sociedad.

Una forma interesante de analizar el mecanismo de determinación de las instituciones es el propuesto por Acemoglu, *et al.* (2004) quien propone un esquema de análisis para entender la dinámica de la modelación de las instituciones económicas. Supongamos que la estructura de una sociedad en un momento determinado puede caracterizarse completamente a través de dos variables (1) la instituciones políticas con las que cuenta en ese momento definidas como $\{IP_t\}_{t=1}^{\infty}$ (2) la distribución de recursos realizadas en el periodo anterior $\{DR_t\}_{t=0}^{\infty}$. Antes de continuar, definamos también las siguientes relaciones, (3) las instituciones económicas (EI) determinan tanto el desempeño¹⁰ (DE) así como la distribución de recursos (DR). En cuarto lugar puede decirse que las instituciones económicas son influenciadas a su vez por el poder político existente (PP) y que este poder político a su vez se nutre de dos fuentes, la primera, directamente de las instituciones políticas¹¹ (PP^{IP}) y en segundo lugar, a través de alguna forma de acción colectiva¹² (PP^{AC}).

Es necesario notar una que el poder político adquirido a través de la acción colectiva depende de la distribución de recursos del periodo anterior por lo tanto $PP_t^{AC} = f(DR_{t-1})$, esta idea resulta bastante intuitiva en el sentido que los grupos

¹⁰ Para simplificar el análisis, al hablar de desempeño tendremos en mente la tasa de crecimiento del producto de una economía. El punto es poder establecer una relación entre la estructura institucional y nuestra medida de desempeño económico.

¹¹ Por ejemplo, si una sociedad vive bajo un esquema democrático la institución política más importante serían las elecciones.

¹² Un ejemplo claro son las diferentes formas de agrupación social organizadas alrededor de un mismo fin, como los sindicatos de obreros que se movilizan para obtener un aumento salarial.

sociales solo emprenderán una acción colectiva cuando se sientan insatisfechos con la distribución que recibieron y se organizaran con el propósito de obtener una reivindicación o redistribución de los recursos para el periodo siguiente (DR_{t+1}) por lo tanto se puede demostrar que mientras $DR_{t-1} < DR_t < DR_{t+1}$ entonces existirá una secuencia:

$$\{PP_{t+1}^{AC}, PP_{t+2}^{AC}, PP_{t+3}^{AC}, \dots\}$$

Lo que quiere decir que mientras los agentes pertenecientes a las organizaciones sean capaces de redefinir sus demandas, existirá alguna forma de acción colectiva y por lo tanto una fuente de poder político diferente al institucional en cada momento del tiempo¹³.

Las instituciones se componen de (1) reglas formales, (2) restricciones informales (normas de conducta colectiva, convenciones, códigos de conducta individuales) (3) aplicación de los dos primeros componentes. La congruencia entre los objetivos de las restricciones institucionales y las elecciones que toman los individuos dentro el ambiente definido por las instituciones depende de la efectividad con la que se apliquen tanto las reglas formales como las informales. La aplicación de estas reglas se lleva a cabo por intermedio de tres mecanismos, el primero son los códigos de conducta auto impuestos, el segundo mecanismo es la revancha y el tercero son las sanciones sociales o la aplicación coercitiva de las normas a través del estado.

Bajo este esquema, si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los jugadores. Las organizaciones son grupos de individuos involucrados en actividades comunes. Las restricciones impuestas por las el marco institucional definen el conjunto de oportunidades y por lo tanto el tipo de organizaciones que se formaran dentro de este marco institucional. Estas organizaciones pueden tener diferentes funciones objetivo, por ejemplo: maximizar ganancias (empresas), ganar una elección (partidos políticos), educar estudiantes (escuelas o universidades), etc y dadas estas funciones objetivo los miembros de cada organización realizaran actividades que les permitan ganar las habilidades y el

¹³ Esta idea es muy importante porque permite introducir una doble dinámica al sistema, ya que el poder político total PP_t será una función tanto de PP_t^{IP} y PP_t^{AC} , de manera que la evolución de las instituciones económicas dependerá del peso relativo que tenga cada una de estas fuentes de poder en cada momento del tiempo.

conocimiento necesario que mejore sus posibilidades de “sobrevivencia” en un ambiente en el que existe competencia y recursos escasos.

III. LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN MUNICIPIOS

En esta sección se desarrolla un análisis de los puntos considerados anteriormente para poder entender las cuatro capacidades institucionales en municipios como resultado de la puesta en marcha de la Ley de Participación Popular en Bolivia y en particular analizar los resultados de ese proceso en términos del desempeño económico.

Capacidad para planificar y ejecutar los planes.

De acuerdo a lo establecido por la Ley de Participación Popular, se concluye que el Gobierno Municipal, es la autoridad representativa de la voluntad ciudadana al servicio de la población, debe promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del Municipio, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo departamental y nacional, debe además promover la participación ciudadana defendiendo en el ámbito de su competencia, el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas que habitan el Municipio¹⁴.

Se debe reconocer que hace 10 años la realidad municipal era muy diferente, se generaban escasos procesos participativos en los espacios municipales, esto porque la sociedad civil no estaba organizada, tampoco existían los Comités de Vigilancia, por su parte el Gobierno Municipal continuaba destinando los recursos para la ejecución de obras sin realizar una consulta a la sociedad civil, los recursos municipales continuaban beneficiado únicamente a la capital de sección. Los municipios no contaban con instrumentos de planificación participativa como es el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y los Planes Operativos Anuales (POAs).

El proceso de la participación popular en Bolivia permitió que las democracias locales cuenten con nuevas instituciones formales e informales en sus ámbitos territoriales y se constituyen el marco general de certidumbres a las que se atienen los jugadores. La clave de la aceptación de las reglas de juego radicó en que, a pesar

¹⁴ Artículo 5 Ley 2028 de municipalidades, promulgada el 28 de octubre de 1999

de que al inicio del proceso los resultados pudieron ser adversos para alguna fuerza local, por ejemplo los sindicatos agrarios, ésta pudo jugar de nuevo en condiciones de equidad para revertir el resultado de la ronda anterior, ya que fue capaz de reposicionarse en su entorno local de manera más eficaz. Ese reposicionamiento de fuerzas se dio paulatinamente a través de las sucesivas elecciones municipales donde sus representantes lograron ser electos y al mismo tiempo reconocieron que en ese juego electoral se encuentra en la base de toda aceptación de la normatividad democrática.

En la priorización de proyectos y asignación de recursos, antes de la Ley de Participación Popular, los pocos recursos económicos con los que contaba una municipalidad pequeña iba destinada al centro urbano y beneficiaba el interés de pequeños grupos. Con la capacidad para planificar y ejecutar planes los ámbitos locales se beneficiaron con nuevos proyectos, se discutía en forma más amplia el desarrollo del territorio y lo que es más importante se contaban con recursos para realizar obras.

Si bien la planificación participativa municipal es comprendida como la aplicación de procedimientos y metodologías, con la participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de su desarrollo¹⁵, como resultado del diagnóstico efectuado se puede indicar que estas normas, procedimientos y metodologías se van aplicando, si bien en muchos casos no se da el cumplimiento estricto de la norma pero se advierte la apertura del gobierno municipal hacia la participación ciudadana que permite generar procesos participativos en forma más sostenida que en el pasado. La participación es más intensa en el momento que se debe aprobar la ejecución presupuestaria o priorizar los proyectos y aprobar los POAs.

Entonces, a medida de que la sociedad civil ha ido organizándose y adquiriendo mayor conocimiento y comprensión de los alcances de la LPP va ejerciendo su derecho a participar, de esta forma el proceso de elaboración de la demanda municipal y la priorización de recursos para la ejecución de proyectos es cada vez más participativa y se ha logrado que los representantes de las diferentes OTBs y Sindicatos logren tener una mayor participación y conciencia del proceso.

Si bien algunos Gobiernos Municipales demostraron una gran debilidad en su capacidad de absorber la demanda municipal y orientarla hacia los objetivos

¹⁵ Artículo 3 Resolución Suprema 216961.

municipales¹⁶ reflejados en los PDMs municipales y que anualmente se van ejecutando proyectos que no están en los PDMs, hay un esfuerzo por que cada año se fortalezca la relación entre los PDMs y los POAs municipales.

Por otro lado, se observa que los intereses políticos y sindicales impiden alcanzar los objetivos municipales contemplados en los PDMs; los proyectos a los cuales se va dando mayor prioridad por su impacto y los beneficios políticos que se persiguen, son los de infraestructura y equipamiento, los proyectos de largo impacto como el impulso al sector productivo, el fortalecimiento comunitario y otros que tienen un efecto real y positivo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población no se logran ejecutar. Innegablemente que en periodos de elecciones municipales, principalmente, las autoridades municipales que pretenden ser candidatos destinan recursos para la construcción de obras para generar un mayor impacto visual entre la población y un efecto positivo en la votación que puedan lograr. Por supuesto, que este tipo de acciones afecta el desempeño económico de un municipio.

Si partimos del supuesto que en la realización de la programación anual, necesariamente debe ser resultado de la dinámica de concertación para contar con POAs que respondan las necesidades de la población, podríamos afirmar que la sociedad civil está empezando a ejercer su derecho a participar, asistiendo a reuniones, ampliados y cabildos convocados por sus representantes, sin embargo los Gobiernos Municipales en muchos momentos no desarrolló mecanismos que les permita tener un contacto permanente con la población, estos aspectos han desencadenado en conflictos que afectan seriamente a la gobernabilidad y afectan el desempeño económico del territorio.

En muchos municipios del país se tienen avances significativos en lo que se refiere a la participación de la sociedad civil y el proceso de concertación, como señalamos anteriormente el Comité de Vigilancia empieza a cumplir un rol articulador entre las instancias que participan en el proceso de planificación municipal, convocando a reuniones por OTBs y cantones, para que puedan realizar

¹⁶ Distintos argumentos corroboran este sentimiento argumentando la “poca participación que caracterizo al PDM”, el sesgo tecnocrático que marco su desarrollo”, “la elaboración dirigida desde gobierno central” entre otras. Análisis de Tendencias Planes de Desarrollo Municipal. Ministerio de Desarrollo Humano Sostenible. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Unidad Nacional de Planificación Participativa. Año 1999.

sus requerimientos, asistiendo a las asambleas municipales presentando sus demandas y priorizando los proyectos que serán ejecutados.

Además, se advirtió que en muchos municipios del país el Comité de Vigilancia incluso para dar su pronunciamiento de aprobación del POA, solicita a todas las OTBs su visto bueno. Esto evita conflictos en los municipios y retrasos en la ejecución de obras. Cuando se dan estos casos hay más probabilidades de una mejor asignación de los recursos y las instituciones tanto formales como informales se fortalecen. Incluso se comprobó en algunos municipios un adecuado uso de la “Guía del Control Social, Lucha Contra la Corrupción y Exclusión Social” del Ministerio de Participación Popular que entró en vigencia a partir del 2004.

Capacidad de gestión financiera, generación y distribución de los recursos y control social

De acuerdo a los informes de las prefecturas y del Ministerio de Participación Popular, la programación y ejecución de operaciones anuales permitió de alguna manera cubrir gran parte de las demandas plasmadas en los Planes de Desarrollo Municipal en todo el país dando cumplimiento a lo programado, principalmente a lo que se refiere a inversión social en el área de salud, educación y a la inversión en infraestructura de saneamiento básico, infraestructura eléctrica y caminera¹⁷. En los últimos años, los recursos municipales han servido como contraparte para la ejecución de diversos proyectos de infraestructura, dotación y fortalecimiento; a través de diversos convenios con la Prefectura, el Fondo Productivo y Social (FPS), Viceministerio de Educación Primaria y Secundaria, el BID y otras instituciones mejorando notoriamente la capacidad financiera y generación de recursos en los municipios.

Estos avances permiten señalar que el proceso de la participación popular, que incluye la creación de nuevas identidades políticas -de carácter ciudadano-, permitió que las organizaciones que no encontraban espacios para canalizar sus demandas encontraran vías de expresión y de nuevos recursos que llegaron a sus municipios y abran la oportunidad de mayor participación y gestión local.

Sin embargo, han existido muchos sectores a los cuales el Gobierno Municipal no ha dado el suficiente apoyo, principalmente al sector productivo y a la problemática del desarrollo humano, ya que no se han establecido políticas claras

¹⁷ Ver informes del gobierno central –Avances de la Participación Popular y otros estudios como el de Promec-Ceplag, Cesu-UMSS Participación Popular y Desarrollo Local 2001

para impulsar estos sectores. Esto afecta indudablemente el desempeño económico del municipio. Es claro que Es aquí donde juegan un papel importante el papel de las elites locales capaces de aprovechar una oportunidad de cambio como es el proceso de descentralización y participación popular.

La crisis económica y social también afecta a la gobernabilidad de los municipios ya que deben enfrentar una presión permanente para satisfacer las demandas de diversos sectores de la población, principalmente en el área de salud y educación, ya que existen muchas necesidades y los recursos municipales resultan ser insuficientes para satisfacer dichos requerimientos. Los ingresos más importantes para los municipios son los fondos de participación tributaria los mismos que superan a los recursos propios y otros recursos externos que se van generando en cada municipio.

Por otra parte, el control Social es un derecho de la sociedad civil para evitar que los recursos públicos sean mal gastados y por el contrario con estos recursos se garantice la atención a las demandas sociales, velando por un desarrollo equitativo, justo y sostenible del municipio.

La LPP reconoce a las OTBs el derecho de solicitar modificaciones de acciones, decisiones, obras y servicios brindados por los órganos públicos y tienen el derecho a acceder a la información sobre los recursos destinados al municipio; por otra parte es su deber informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que se desarrollen en representación suya¹⁸.

La Ley 2235¹⁹ en su artículo 25 señala que el control social es un derecho de la sociedad civil, pero en la práctica en la relación con las autoridades este derecho se transforma simplemente en un procedimiento. Se han introducido instrumentos básicos para transparentar el uso de recursos y la rendición de cuentas, el Sistema Nacional de Contabilidad Municipal (SINCOM) es uno de estos instrumentos, este sistema es aplicado por los funcionarios de las Alcaldías. Este ha representado un paso muy importante en términos del control de los recursos que maneja una

¹⁸ Artículo 8 Ley 1551 de Participación Popular.

¹⁹ Ley 2235 Diálogo Nacional 2000, promulgada el 31 de julio de 2001. El objetivo de la Ley es establecer los lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza que guiará las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza.

alcaldía ya que es posible generar periódicamente reportes e informes que se generan a través de este sistema informático, que hacen más transparente la administración municipal.

Capacidad para involucrar e interrelacionarse con otros actores (sociedad civil, sector privado y otros)

La Ley de Participación Popular pone énfasis en la participación social organizada en el municipio, reconoce los derechos fundamentales de las personas como la libertad de pensamiento y expresión, en asociación al derecho, a la igualdad a la propiedad, a la seguridad, a la resistencia y a la oposición. La Ley de participación Popular pone énfasis en la participación social organizada en el municipio y reconoce el derecho de participación política de organizaciones y actores tradicionales, para ello reconoce legalmente a las comunidades indígenas, juntas vecinales y sindicatos campesinos a las que denomina Organizaciones Territoriales de Base (OTBs).

La intencionalidad en los procesos de reforma de las instituciones políticas se enfrenta, con el problema de las rutinas autónomamente seguidas por los actores. La autonomía de la instituciones hace que el sentido de los cambios sea difícil de controlar racionalmente. Con todo, es posible afirmar que las instituciones no deben ser consideradas solamente como las formas tradicionales heredadas de una gestión municipal sino más bien considerar que el motor de los cambios está en la voluntad de transformar las reglas de juego y modificar sus costos de transacción, o de cambios en sus preferencias o en sus recursos²⁰.

En este entendido se ha observado en una mayoría de los municipios, al entrar en vigencia la Ley de Participación Popular, la sociedad civil comenzó a organizarse en el área urbana en OTBs y en el área rural se ha ido manteniendo la organización existente (sindicatos, subcentrales y centrales). El Gobierno Municipal apegado al cumplimiento de la norma comienza a involucrar a la sociedad civil a través de sus representantes OTBs y Comité de Vigilancia, también se comprende la necesidad de contar con un PDM municipal y se da prioridad a la elaboración de este importante documento, cada año se empiezan a elaborar los POAs municipales.

²⁰ Douglas North, "La teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción, pp.78

En consecuencia, la pertinacia de las rutinas reproducidas culturalmente, lo mismo que la relación entre preferencias y recursos al alcance de los actores, imponen al cambio institucional un carácter fundamentalmente progresivo.

Sin embargo, en los primeros años el proceso de involucramiento de la sociedad civil tropieza con serias dificultades, por una parte los Gobiernos Locales no muestran una total apertura hacia la sociedad civil incluyendo al sector privado y por otra parte, la población no ejerce su derecho al ejercicio de su ciudadanía, esto se da por el desconocimiento de las normas y procedimientos, pero finalmente este proceso gradualmente ha ido mejorando.

Por otra parte, se observó que en las asambleas municipales para elaborar el POA no participaban todos los representantes de las OTBs. y sindicatos, existentes en los municipios, esto porque no eran convocados oportunamente, porque no estaban organizados o por falta de conocimiento del procedimiento que se seguía en la elaboración del POA, por tanto los recursos municipales beneficiaban únicamente a los que asistían a las asambleas municipales y los recursos no llegaban a las comunidades del municipio.

Como resultado del proceso de información, difusión, capacitación y promoción de la participación ciudadana que ha sido promovido principalmente por instituciones externas como ONGs., así como por instituciones públicas como la Prefectura se han tenido importantes avances en materia de desempeño económico en los municipios. Por una parte los Gobiernos Municipales aplicaron procedimientos y normas que fueron difundidas por el Gobierno Central tales como sistemas informáticos para la parte contable y administrativa, como también el uso de metodologías y procedimientos en el proceso de planificación participativa municipal PDMs y POAs. Por otra parte, gracias a este proceso de difusión y fortalecimiento, la sociedad civil ha ido teniendo mayor conocimiento y comprensión de las leyes y ha empezado a ejercer su derecho a la ciudadanía.

A pesar de esos importante avances en materia de desarrollo institucional en el país todavía se observan deficiencias en el proceso de información por parte del Gobierno Municipal hacia la sociedad civil, existe constante resistencia para brindar información suficiente y oportuna acerca de la ejecución presupuestaria y las carpetas de proyectos para que el Comité de Vigilancia efectúe seguimiento y control social.

Por otra parte, se observó que existe una gran debilidad por parte de los Comités de Vigilancia y OTBs para la comprensión de los documentos e informes que emite la municipalidad, esto se debe a la escasa instrucción que tienen los representantes, muchos de ellos tienen escaso grado de escolaridad. Por su parte el Gobierno Municipal no efectúa el esfuerzo suficiente para que la información llegue a los representantes y población en general, en forma clara y oportuna.

Merece la pena aclarar que los sujetos del cambio no son individuos aislados sino actores que muchas veces tienen expresión colectiva, si bien la acción social está determinada por los intereses individuales. Sin embargo, los problemas que plantea la acción colectiva hacen necesaria la concepción de entidades intermedias que permitan explicar satisfactoriamente la conducta de los individuos agregados²¹.

Por otra parte, existe también debilidad en el proceso de comunicación por parte de los dirigentes o representantes para llevar esa información a las comunidades que representan, esto se debe por una parte a que se tiene todavía dificultades para dar a conocer la información técnica que reciben principalmente en los municipales predominantemente rurales. También se debe a los intereses sindicales y políticos de algunos dirigentes para que esta información no llegue a la población o que sea distorsionada la información que llega a las comunidades, esta es la causa para que en el municipio disminuya el desempeño económico.

En este sentido, es importante que el gobierno municipal desarrolle un sistema de información, que sea comprensible y detallado, incluso el informe debe realizarse en quechua o aymara que es el idioma que generalmente se habla en las comunidades. Se que debería bajar dicha información a las poblaciones, explicarles que proyectos se han priorizado y el estado de negociación de esos proyectos, de esta forma no surgirían problemas que afecten la gobernabilidad en los municipios. Incluso la capacitación que se realiza en estos lugares debe ser comprensible y la más adecuada y que permitan mejorar el proceso de institucionalidad en los municipios y la relación entre los diferentes actores.

²¹ J.Rivero op.cit. pp.32

Capacidad de gestión interna y el contexto organizacional e institucional

Con relación a las organizaciones existentes en los municipios existe una marcada diferenciación entre las organizaciones del sector rural con el sector urbano, mientras que los primeros mantienen una tradición organizativa de acuerdo a los diferentes escenarios políticos, en las organizaciones campesinas la participación del conjunto de la población es producto del concepto de comunidad aun vigente.

En el ámbito urbano si bien las juntas vecinales existen en mayor proporción desde fines de la década de los sesenta como forma organizativa en las ciudades, estas se han organizado con base a liderazgos vinculados a intereses no necesariamente colectivos. A partir del nuevo marco legal vigente en el país, que exige a la población la necesidad de organizarse para lograr su reconocimiento jurídico y participación en los procesos de planificación participativa y control social, los ciudadanos del municipio, ven en las juntas vecinales como punto de partida para conformar las Organizaciones Territoriales de Base.

En el sector rural, las comunidades campesinas son la base de las organizaciones existentes estas agrupan a todos los miembros de la comunidad, hombres y mujeres; la forma de gobierno local son los sindicatos campesinos, los que tienen como afiliados- por norma- a todos los responsables de la comunidad. Los sindicatos forman las subcentrales campesinas que son instancias asociativas de segundo nivel que agrupan generalmente a un conjunto de comunidades pertenecientes a determinadas áreas geográficas y ecosistemas con características similares. En el nivel cantonal, la subcentral es la organización campesina que asume la representación del cantón.

Este proceso ha propiciado el surgimiento de identidades sociales individuales, construidas en contra de las fórmulas jerárquicas y corporativas, que se expresan a través de una cultura política ciudadana —con su corolario de respeto a la legalidad, de moderación del propio interés por el bien público, de participación desinteresada en la vida pública, de contribución en una opinión pública racional— y que transforman la trama entera de las relaciones políticas.

En todo el país se reconoce la existencia de diversas organizaciones como son los sindicatos, los gremiales, las organizaciones de mujeres, los artesanos, grupos de jóvenes, etc. sin embargo estas instancias no están siendo articuladas en el proceso de gestión municipal principalmente en los procesos de elaboración de los planes operativos anuales (POAs).

En este sentido el Comité de Vigilancia debe ser una instancia que articule la participación ciudadana, para lograr que estas organizaciones no sean discriminadas y por el contrario se integren al proceso de planificación.

Con la Ley de Participación Popular se han institucionalizado normas, reglas y costumbres para que los actores sociales participen en el desarrollo local, sin embargo, actualmente esta participación es todavía limitada ya que el Gobierno Municipal no es capaz de mantener una constante relación con los actores locales, si bien el proceso de elaboración de los POAs es más participativo porque el Gobierno Municipal trata de cumplir con las disposiciones legales vigentes y convoca a los representantes de la sociedad civil para realizar la programación anual, aún se tropiezan con varios problemas. La población no se siente representada por sus dirigentes, quienes en muchos casos no convocan a las reuniones consultivas para la priorización de los proyectos, tampoco dan a conocer a sus comunidades la información que reciben del gobierno municipal, como resultado la población no tiene conocimiento sobre los planes y proyectos que ejecuta su Gobierno Local.

También se puede decir que hay debilidad en la rendición de cuentas de los fondos de coparticipación por parte del Comité de Vigilancia a las comunidades, se ha visto que en muchos casos recurren a los funcionarios de la propia Alcaldía, este vínculo distorsiona la propia práctica de los informes, como popularmente se dice: *ustedes tienen que informar lo que nosotros queremos que se informe*, pero sin decirlo abiertamente, entonces existen serias dificultades a la hora de recibir el informe de cuentas.

Otro nivel de esta problemática del control social tiene que ver con que los Alcaldes no remiten informes cuando se les solicita, esto conlleva a una serie de trámites y representaciones que incide en gastos de los comités de vigilancia, porque tienen que movilizarse y al final ellos mismos no pueden mantener esta

situación. En muchas circunstancias los Alcaldes no remiten informes por la idea de que aunque lo hagan igual habrá conflicto, entonces prefieren no hacerlo y simplemente esperar el momento del conflicto.

Por todo lo anterior, se puede señalar que la estabilidad de los entramados políticos, hace posible el desempeño de las organizaciones políticas y económicas y que permite el intercambio complejo en el proceso de cambio institucional debe alcanzar un equilibrio entre la eficacia de las rutinas sociales y el desempeño económico. Pero como señalan algunos autores no se puede *a priori* establecer una lógica racional afirmando que la acción social, en función de intereses particulares, conduzca a soluciones estables.

IV. CONCLUSIONES

A través del desarrollo de los objetivos planteados en este trabajo se ha podido observar cuales son las implicaciones del análisis de la teoría Neoinstitucional en el diseño de un marco institucional eficiente para que los municipios obtengan un mejor desempeño en la economía del territorio municipal. En ese sentido se puede concluir que:

- La actividad económica no puede desenvolverse en medio de un vacío institucional, jurídico y político en el ámbito local; por el contrario, requiere de una seguridad que garantice el estado de derecho y la propiedad privada, además de un sistema político estable y servicios públicos eficientes por lo que la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa han contribuido para alcanzar esa meta.
- Desde el punto de vista teórico se ha visto que es necesario promover *reglas claras y específicas* que generen confianza en un determinado territorio y aseguren el respeto en los contratos, reduzcan la incertidumbre política, la arbitrariedad del Gobierno y la presión de los grupos de poder sobre los tomadores de decisión en los municipios.
- Por otra parte, es necesario que para mejorar el desempeño económico en el territorio municipal no es suficiente el mercado, es decir contar solo con el mecanismo de asignación de precios también es importante considerar el entorno institucional. Este proceso se inicia en Bolivia el año 1994 desde ese año se han venido fortaleciendo aquellas instituciones que permiten reducir los costos de transacción, coordinar la actividad económica más adecuadamente y de poner sobre la balanza los intereses colectivos frente a los individuales.
- Desde el punto de vista conceptual, se ha analizado que la Economía Neoinstitucional es una herramienta analítica – conceptual que permite ver que el mundo económico es institucional y que si no se mejoran las imperfecciones se corre el riesgo de que los agentes económicos puedan comportarse de forma oportunista y perjudicar a los demás. En ese sentido, concluimos que a pesar de todas las imperfecciones que tiene la Ley de Participación Popular las instituciones han mejorado el desempeño económico en todos los municipios del país.
- La descripción realizada sobre las capacidades institucionales ha tenido como finalidad ilustrar el análisis teórico conceptual propuesto en este trabajo y que nos permite concluir que los cambios institucionales que se dieron en Bolivia desde el año 1995 han sido más favorables para el desempeño económico de los territorios municipales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James Robinson (2004) *Institutions as the Fundamental Cause of Long - Run Growth*. Documento CEDE 2004-33, Universidad de los Andes, Bogotá – Colombia.

Ministerio de Desarrollo Humano Sostenible (2000), *Análisis de Tendencias Planes de Desarrollo Municipal*, La Paz-Bolivia.

Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ley de Participación Popular (1551), Gaceta Oficial 1995

March y Olsen (1989), *Rediscovering Institucion*, Harvard University Press, Cambridge.

North, Douglas C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press – New York

North, Douglas C. and Robert P. Thomas (1973) *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press – Cambridge, UK.

North, Douglas (1998), *La teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción*, en *La nueva economía política: Racionalidad e Instituciones*, (comp.) Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi, Eudeba, Buenos Aires.

Prats I Catalá, Joan (2000) *Reforma del Estado y Desarrollo Humano en América Latina* en Quórum Revista de Pensamiento Iberoamericano No 1: 41-61 Universidad de Alcalá. España.

Romero, Jorge J. (2003) *Instituciones y Democracia*, Serie Ensayos Núm. 5 Madrid, España

Romero, Javier (1999). En Powell y Dimaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* Trad., Roberto Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica.

Promec-Ceplag, Cesu-UMSS (2001), *Participación Popular y Desarrollo Local*, Cochabamba-Bolivia

Vergara, Rodolfo (1997) *El Redescubrimiento de las Instituciones*. Trad., de Santana. Fondo de Cultura Económica, México.

Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Unidad Nacional de Planificación Participativa. Año 1999.

LAS RELACIONES SOCIALES COMO CONDICIÓN DE CONTAMINACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE:

**EL CASO DE LAS COLONIAS CIRCUNDANTES A LOS
PARQUES AMBORO Y CARRASCO**

TANIA AILLÓN GÓMEZ*

* *Tania Aillón Gómez es socióloga y economista, investigadora de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba.*

**LAS RELACIONES SOCIALES COMO CONDICIÓN DE
CONTAMINACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE:
EL CASO DE LAS COLONIAS CIRCUNDANTES A LOS PARQUES
AMBORO Y CARRASCO.**

Tania Aillón Gómez

Precisiones metodológicas.-

El artículo que a continuación se expone, es producto de la investigación acerca de los efectos sociales y ambientales de la actividad petrolera en áreas protegidas, que se lleva adelante desde hace más de dos años en el I.E.S.E (Instituto de Estudios Sociales y Económicos), en el marco del convenio UMSS-ASDI. El proyecto de investigación que se ejecuta, se denomina: *“Gestión Ambiental y Reproducción de Pobreza y Exclusión en los Parques Amboró, Carrasco y Áreas Circundantes”* y tiene como uno de sus objetivos: *analizar el efecto que las relaciones sociales entre las empresas petroleras, los colonos y el Estado, tienen sobre las condiciones de contaminación del medio ambiente.*

El método enfoque que guía esta reflexión, identifica como columna vertebral de las relaciones sociales entre empresas petroleras, colonos y Estado, *a la posición que cada uno de ellos ocupa en la apropiación y posesión de las condiciones de producción y reproducción existentes en las áreas de estudio*, esta es una determinación fundamental de las relaciones sociales que analizamos; sin embargo, la entrada metodológica, que tiene como sustento técnico a la entrevista etnográfica, capta la percepción y valoración que acerca de sus propias relaciones tienen los participantes, esto nos invita a establecer las mediaciones entre estas valoraciones subjetivas y una determinación objetiva más vasta, como es la posición que empresas petroleras, colonos y Estado *tienen en relación a la apropiación de las condiciones de producción y reproducción en las áreas de estudio.*

Las percepciones y valoraciones (resultado de las relaciones entre objetos o entre sujeto y objeto); desde el enfoque epistemológico asumido, son concebidas como la experiencia personal, acerca de dimensiones sociales que existen como objetivaciones, al margen de la voluntad individual. Este enfoque define a la

vivencia individual como un producto históricamente determinado (evitando así el relativismo abstracto), a la vez que abre la posibilidad de acceder a las mediaciones entre las condiciones objetivas de vida y las percepciones y valoraciones subjetivas de los individuos¹. Estas mediaciones pueden encontrarse a partir de la identificación de *percepciones y valoraciones comunes* en agregaciones sociales como: clase, raza, etnia, comunidades, etc. En el caso que nos ocupa; por ejemplo, en los habitantes de las colonias estudiadas. Percepciones y valoraciones que se hilvanan de las vivencias de los individuos de un grupo social en condiciones similares de vida.

Si hombres y mujeres percibimos y valoramos el mundo con todo nuestro ser² este proceso es entonces, *síntesis de múltiples determinaciones*, que hacen de esta vivencia individual, una experiencia si bien única, a la vez producto de determinadas condiciones históricas, que condicionan nuestras percepciones desde necesidades e intereses comunes; entre estas condiciones, *la posición que hombres y mujeres ocupan, respecto a la propiedad y posesión de las condiciones de producción, constituye una puerta de entrada fundamental para explicar la forma de percibir y valorar nuestra realidad*.

A partir del material recogido con la entrevista etnográfica, de lo que se trata; inicialmente, es de identificar la percepción y la valoración de cada uno de los grupos de participantes, respecto de las relaciones sociales que establecen entre ellos y con su entorno natural (esto se hace en la primera parte del trabajo) para luego, en la segunda parte enlazarlas con la posición que cada una de ellos ocupa en el proceso de apropiación y posesión de las condiciones de producción y reproducción.

¹ “[P]ero las cosas no sólo mantienen relaciones entre sí, también entran en relación con el hombre, dependen de él y existen para él. Es pues, en esta relación de las cosas, no ya consigo mismas, sino con el hombre, con sus diferentes necesidades e intereses, que se dan los valores con toda la apariencia de subjetivo, y que así pueden ser llamados puesto que solamente valen para el hombre y son valores por el daño o provecho que él recibe. Con todo, empero, conviene recordar que tales relaciones son siempre objetivas, o tienen por lo menos fundamento objetivo, por lo que no es posible hablar de valores en el sentido de creaciones puramente cerebrales (Carranza 1983: 108).

² c.f Koscic, Karel . *La dialéctica de lo concreto*

1. La valoración de sus relaciones sociales desde la vivencia de los participantes.-

Aquí exponemos percepciones y valoraciones de colonos, managers petroleros y funcionarios estatales, desde la posición social que ocupan y desde sus experiencias particulares. Estas percepciones y valoraciones nos permiten hilvanar los hilos de sentido y de valoración colectiva que distinguen a unos de otros.

1.1 Entre la lluvia nocturna de hollín, la corriente de agua negra y los peces muertos.-

La actividad petrolera es percibida por los colonos como fuente de contaminación del medio ambiente y de su propio cuerpo. Esta vivencia es más o menos intensa, en relación a factores como la distancia de la colonia a los pozos y/o plantas petroleras, el lugar que ocupa la actividad petrolera en el contexto de otros problemas que enfrentan los colonos, como la erradicación de coca por ejemplo; la relación que hayan establecido con la empresa petrolera, etc. Sin embargo, la vivencia de la contaminación atribuida a la actividad petrolera es común en todos los casos: En San Juan de Campo “Víbora” (una colonia muy cercana al campo petrolero “Víbora” explotado por “Andina”) esta vivencia alcanza la sensación de “...envenenamiento...”³, que se expresa en metáforas como el de “...la lluvia nocturna... de hollín...” (atribuida a la mecha que continuamente quema gas en la planta vecina de Andina); en sensaciones de “...ahogo en el pecho...”, de “...escupir negro en las mañanas...” o de que el “veneno” que se concentra en las aguas de formación⁴, “... de olor feo, que viaja bajo la tierra y envenena las plantas...”, o en la certeza de que “...ya no produce como antes...”, hasta la convicción de que “...con el tiempo esto será un desierto y nada crecerá...”.

La intensidad de la vivencia de contaminación tiene; en este caso, relación con la cercanía a los pozos y a la planta de procesamiento de hidrocarburos. En realidad, la colonia está asentada en un yacimiento de gas, esta situación es captada por los colonos que nos dicen: “...sentimos que estamos flotando en gas...”. La

³ Todas las referencias entrecomilladas son expresiones extraídas de las entrevistas levantadas entre colonos, managers de las empresas petroleras y funcionarios estatales en el curso de la investigación.

⁴ Se denomina agua de formación, al agua que sale desde los reservorios junto con los hidrocarburos.

proliferación de perforaciones e instalaciones que exige la puesta en producción de pozos se expresa en la metáfora de los colonos: “...vivimos como en un nido de tepes⁵...”; al medio de una proliferación de cañerías que son un peligro permanente porque en ellas se queman animales y niños, “...son cañerías calientes...”. En esta situación, enfermedades como el mal de ojos, los dolores de estómago, la pérdida incluso de la vista es atribuida por los colonos, al hollín y a los malos olores que envenenan el ambiente. En San Juan de Campo “Víbora”, la experiencia con las aguas de formación explica también la vivencia del envenenamiento. La práctica de la petrolera de regar los caminos con aguas de formación, ha estado relacionada con la muerte de cerdos y gallinas que al tomar estas aguas se envenenaron, existen testimonios de personas que perdieron muchos animales por este motivo⁶.

En otras colonias como “Palcamayu”, “Andino”, “Illimani” situadas cerca de los campos “Surubí” y “Paloma”, también explotados por Repsol, la vivencia de la contaminación está permeada no sólo por la cercanía a los campos, sino porque el caserío que las constituye está muy próximo al camino que conduce desde la carretera principal Cochabamba- Santa Cruz, hacia los campos mencionados; de esta forma, el polvo que levantan los camiones al pasar y los atropellos de animales e incluso de niños⁷, son parte de la experiencia de los colonos en relación a la actividad petrolera. Al polvo del camino, se le atribuye el perjuicio al crecimiento y a la productividad de cultivos próximos a la carretera⁸, también las plantas; desde la percepción de los colonos, son afectadas por las cenizas que despide la mecha que arde en la planta cercana; pero a estas cenizas también se asocian enfermedades como la tos, el asma, la pulmonía. Los pobladores han establecido una relación entre el inicio de la sísmica petrolera, la sequedad del suelo y el calentamiento del ambiente⁹; los cauces de agua han sido cambiados por las explosiones sísmicas y desde entonces, la sequedad, la pérdida de pesca y caza

⁵ Los tepes, son una variedad de hormigas en la región, de grandes tenazas, que abren grandes orificios en el suelo a la hora de construir sus nidos.

⁶ En San Juan de Campo “Víbora”, una colona manifestaba que perdió muchos cerdos y gallinas y que no fue debidamente indemnizada por la empresa petrolera, debido a que no había como establecer objetivamente, que sí, fueron esas aguas las que mataron sus animales, este era el principal argumento de la empresa petrolera.

⁷ En el camino que va por la colonia de “Illimani” hacia los campos de Surubí y Paloma, un niño fue atropellado por una camioneta de las empresas petroleras, según testimonios de los pobladores de esta colonia.

⁸ Un colono de “Illimani” decía en una entrevista: “...antes de que se inicie la explotación petrolera de 3.000 a 4.500 frutas producía una planta, ahora sólo produce entre 900 y 1.500 plantas...”

⁹ Otro colono de “Illimani” en una entrevista mencionaba: “... el incremento de la temperatura ha sido de 32° a 40°...”.

aparecieron en su espacio vital. Las aguas de formación son identificadas como otra fuente de contaminación, la práctica de regar el camino con esta “agua sucia...” (para evitar la polvareda) que es tomada por los animales y/o que es arrastrada a los ríos por las lluvias ensuciando sus aguas.

Los pobladores de la colonia “16 de julio” situada cerca del pozo Carrasco X9 (explotado por CHACO), no tienen la percepción cotidiana de la contaminación como en los otros casos; sin embargo, ellos también atribuyen el deterioro del medio ambiente a la actividad petrolera, su valoración tiene como base objetiva el derrame de sustancias contaminantes al río “Eñe” y al río “Bravo”, que pasan cerca de esta colonia, el hecho es recordado como el “...*paso del agua negra como aceite...*” por el río, “...*agua que mató a los peces...*”, desde entonces, nunca más hubo peces ni en la cantidad ni en la calidad de antes del paso del “...*agua sucia...*”.

En la memoria de un colono este incidente del “...*paso de agua negra como aceite...*”, de consecuencias permanentes es recordado así: “... *yo me he llegado aquí en 1993 y cantidad de pescados había en la poza, yo salía cualquier rato con la malla , para sacarme cantidad de pescado , desde 1998, 1999, desde que le han echado esa grasa, ese año no había ni un pescado , ahora también no hay, no hay ni un pescado...*”. La colonia “16 de julio” es uno de los lugares más afectados por la práctica de la erradicación de cocales; no es casual entonces que, la relación con las petroleras y los problemas del medio ambiente provocados por la actividad petrolera, aparezcan en un segundo plano, frente al abuso que viven estos colonos de parte de los efectivos que erradican la coca, quiénes con la improvisación de campamentos en la selva, contaminan las aguas de los ríos con desechos orgánicos.

1.2 Las que secan la fruta y apenas salpican el jugo.-

Si la actividad petrolera está relacionada con el deterioro al medio ambiente en general; y en consecuencia, con el deterioro de condiciones de producción y de reproducción de la vida de los pobladores de las colonias mencionadas, *¿cómo perciben estos colonos a las empresas petroleras?*.

Las empresas petroleras son percibidas por los colonos desde dos dimensiones: la una, valora a estas empresas como *fuentes de recursos materiales, de riqueza*, está

entonces presente la idea, de que la actividad petrolera, pese a que perjudica el medio ambiente es *fente de recursos*, por lo que se debe “...*dejar hacer a las empresas, porque las petroleras son las que dejan plata...*”; pero por otra parte, se percibe que la empresa petrolera *saca mucho más de lo que devuelve*, que “...*distrae con pequeñas cosas...*”, que “...*no da lo que debe dar...*”, que debería dar mucho más por el daño ecológico que causa, esta también presente en la percepción de los colonos, el hecho de que la actividad petrolera en su zona, es temporal y que luego el lugar será abandonado, en palabras de una dirigente: “...*como una fruta a la que se le saca todo su jugo...*”.

Las dimensiones identificadas explican la posición que asumen los colonos frente a las petroleras y en cierto sentido también, porqué pese al peligro y a la contaminación, permanecen cercanos a los campos petroleros. Esta posición se puede definir como la de los *demandantes permanentes* de mejoras a sus condiciones de vida, ellos sienten que el daño ecológico que les invade, debe de ser retribuido por las petroleras, el ser del lugar y haber estado allá; en muchos casos, antes de que se empezará la explotación de los pozos petroleros les hace sentir con este derecho, es el caso de la región de campo “Víbora” (bloque Boomerang) y la región de “Paloma” y “Surubí” (bloque Mamoré). La falta de mediación de un Estado presente, respondiendo a las necesidades elementales como vivienda, agua, luz, etc., alienta aun más esta posición.

Al situarse los colonos, en relación con las petroleras, como demandantes permanentes de mejoras a sus condiciones de vida, ellos perciben que estas empresas, desarrollan sus propias tácticas; por una parte, recurren a apoyar “...*cosas chicas...*”, luego está la *dilación* en las respuestas a la demandas, otros le llaman a esta táctica, la “... *sordera a los requerimientos...*”. Un caso ilustrativo es la vivencia de los colonos de “Manco Cápac”. (colonia cercana a los pozos “Kanata”) de la experiencia relacionada con la posibilidad de que la empresa “Chaco” construyera un instituto politécnico superior en esta comunidad; desde la valoración de los colonos, esto significaba que: “...*algo quedaría para la comunidad cuando los pozos de gas y petróleo ya no existan...*”; esta posibilidad no pudo ser concretada porque los colonos de “Entre Ríos”, localidad cercana a “Manco Cápac”, reclamaban que el instituto se construya en su comunidad.

Esta pugna entre colonias hizo que no se realice el proyecto; el hecho es valorado por los colonos de “Manco Cápac”, como un mecanismo de dilación, de

división utilizado por la empresa “Chaco”, para no hacer efectiva la construcción del instituto, en realidad dicen: “...*se profundizan las rivalidades entre colonias, para que no se haga nada...*”. Envueltos muchas veces, durante las negociaciones de sus demandas, en los procedimientos burocráticos y el léxico técnico de los managers petroleros, la relación con estas instancias es vivida por los dirigentes con impotencia por la “...*falta de estudio...*”, “...*falta de conocimiento...*”. En los espacios de negociación con las petroleras, los colonos perciben que la superioridad profesional es utilizada para “...*confundir...*”, para “...*envolver...*”, para “...*desenvolver...*”, para “...*engañar y no cumplir con las promesas...*”.

El problema del mantenimiento de caminos suele ser otro espacio de pugna entre colonos y empresas petroleras, que revive la valoración de los colonos de la conducta dilatoria de las empresas. El tránsito permanente de movibilidades es; sobre todo, atribuido a la petrolera que desarrolla actividades en la zona; por ello, se considera que es obligación de la empresa mantener el buen estado del camino; la discusión, de acuerdo a testimonios, suele prolongarse por meses; mientras tanto, los caminos permanecen en malas condiciones, la situación se mantiene hasta que la fuerza y la presión ejercida por la población, llega a un punto (amenaza de bloqueo o bloqueo) en el que no queda a la empresa, más que proceder al arreglo del camino.

Los colonos piensan que “...*el mantenimiento de caminos es hecho a la fuerza..., es impuesto por la comunidad...*”. Un sentimiento de cansancio y de desmoralización los colma frente a la percepción de que: “...*la política de oídos sordos...*” y la dilación son los medios utilizados por las petroleras para no dar respuesta a sus demandas; el “...*no sentirse escuchados...*” es uno de los sentimientos predominantes entre los colonos, a esta sensación se une la insatisfacción en relación a la ayuda que las petroleras prestan: “...*cosas pequeñas...*” no dan solución a las “...*cosas importantes...*”. Esta valoración va aparejada a otra que atribuye a las petroleras ser *fuentes de ayuda*, mínima por cierto, en relación a cuánto “...*sacan...*” y “...*ganan...*”, pero “...*ayuda al fin...*”, “...*apoyo al fin...*”. En un espacio en el que predomina la ausencia de Estado; pese a la contaminación, los colonos prefieren estar cerca de los campos petroleros, porque eso les significa alguna ayuda, por mínima que ésta sea (es común que los colonos soliciten a las empresas, útiles escolares, equipos deportivos y/o desayuno escolar).

Existe aún otro matiz en cómo son valoradas las petroleras por los colonos, el de la *conducta subrepticia y engañosa*, en relación a las prácticas de contaminación del medio ambiente: Los colonos se refieren a estas prácticas, cuando manifiestan que “... *las petroleras esperan que sea de noche o esperan que llueva para echar las aguas sucias y otros desperdicios al río...*”, sino “*¿cómo se explicaría que los peces no regresen a las aguas del río?*”. Esta visión esta presente también cuando atribuyen a las petroleras la práctica de corromper dirigentes o autoridades estatales, “*¿sino, cómo se explicaría que los hechos se dilaten y se acallen?*”.

1.3 El Espacio de la inmovilidad, el “arreglo” y el abandono.-

En las circunstancias anotadas: ¿cómo perciben los colonos la posición del Estado, frente a los problemas que emergen continuamente?. El Estado es valorado por ellos como una *instancia inoperante*. La vivencia de los pesados procesos burocráticos en las instancias estatales cuando se recurre a la denuncia de casos de contaminación del medio ambiente por las petroleras, hace que los colonos tengan una percepción de “*...quietud, de inmovilidad...*” del Estado frente a hechos de contaminación, “*...todo reclamo se diluye...*” “*...el Estado no hace nada...*”, así se refuerza el sentimiento de abandono vivido por los colonos, ante las consecuencias de la contaminación ambiental. Al mismo tiempo, la forma de distribución de las regalías petroleras es valorada como injusta, así se refuerza la sensación de *abandono estatal*. En esta medida, no sólo las petroleras “*...sacan mucho y devuelven poco...*”; sino también, el Estado asume esta conducta. La percepción de que el Estado se maneja con lógica clientelar, de cuerdo a intereses partidistas, a la vez que es un espacio proclive a la corrupción, donde “*...todo se acalla...*”, “*...se arregla...*”, “*...se socapa...*” “*... se tapa...*”, forma parte de la valoración que hacen los colonos del Estado.

La valoración a las empresas petroleras y al Estado se sintetiza en el sentimiento de *saqueo, estafa, abandono, marginación* e impotencia, que viven los colonos. La posibilidad de obtener respuesta positiva a sus demandas, desde su percepción, pasa por medidas de hecho como el bloqueo de caminos o la ocupación de los campos petroleros; los colonos expresan esta certeza con expresiones como: “*...sólo mediante medidas de presión se consigue algo...*”. Sin embargo, esta posibilidad se ve mediada también, por la concepción que tienen los colonos de sí mismos como grupo social, ahí se encuentran fisuras que impiden la acción unitaria y resuelta, se capta la vivencia de una comunidad dividida. El caso de San Juan de

campo “Víbora” es quizá uno de los más emblemáticos al respecto; la pugna entre antiguos y nuevos colonizadores pone en cuestión a quiénes pueden o no reclamarse como legítimos fundadores del lugar, esto lleva a la formación de camarillas de antiguos o de nuevos colonos, que quieren; desde su percepción, acaparar el poder. Esta pugna quiebra la posibilidad de acciones unitarias; otra división es la que encontramos entre las colonias de “Manco Cápac” y “Entre Ríos”, donde desacuerdos entre colonos (división) dan lugar a que se frene una obra como la construcción del politécnico.

La rivalidad entre “collas” y “cambas” es otro elemento que divide a estos grupos sociales; generalmente, se manifiesta en la segregación que hacen los “cambas” a los “collas”, a los que ven como advenedizos; desde su percepción, son los que vinieron del occidente. Un halo de desconfianza hacia los dirigentes sindicales caracteriza también las relaciones entre colonos, a los dirigentes sindicales se les atribuye la conducta burocrática, dilatoria e incluso, en algunos casos, proclive a la corrupción. Todas estas valoraciones configuran parte de la visión que los colonos tienen de ellos mismos como grupo social, y en muchos casos, llevan a una posición derrotista de su propia capacidad de acción; posición que en algunos casos se alimenta de un sentimiento de soledad, de “*...falta de unidad y apoyo entre los propios colonos...*”, sólo la “*...falta de alternativas en el país los condena a quedarse en el lugar...*”.

Esta percepción que corresponde a lo cotidiano, suele romperse en los momentos en que la situación exige la participación activa de los miembros de la colonia, cuando se hace imprescindible la unidad, esto sucedió en el caso del bloqueo en “Manco Cápac”, cuando los colonos se negaron a dar paso a la explotación de un pozo petrolero por la empresa “Chaco”, sin que ésta se comprometiera a cumplir con la indemnización de terrenos afectados por la servidumbre y/o a la construcción del instituto politécnico. Aquí la actitud unitaria y radical de los colonos, enfrentó al ejército armado con fusiles y gases lacrimógenos, de acuerdo a testimonios, el desbloqueo cobró muertos en la colonia de “Manco Cápac”¹⁰; entonces, la valoración de sí mismos, los encuentra *combativos y capaces de hacer retroceder a la empresa petrolera en sus*

¹⁰ Esta afirmación se basa en varios testimonios recogidos por colonos de “Manco Cápac”, que describen el proceso de desbloqueo de la carretera por los organismos de represión del Estado como un hecho cruento que lastimó a mujeres y niños.

intenciones, rompiendo con su conducta dilatoria y de oídos sordos. En estos episodios de enfrentamiento con el aparato represivo del Estado, el “...temor ante la represión por bloqueos...” se disuelve en la indignación que provoca el sentimiento de saqueo.

1.4 La racionalización del capital como remediador del medio ambiente.-

Como representantes del capital petrolero, sus managers perciben a las empresas (que se hicieron cargo de las operaciones petroleras en la región luego de la “capitalización”) como *reparadoras de los estragos realizados por Y.P.F.B al medio ambiente*. La introducción de métodos de racionalización como los manuales de procedimientos, para prevenir problemas de impacto al medio ambiente, en todas las etapas de la explotación petrolera y/o la introducción de sistemas integrales del manejo de residuos son algunos de los instrumentos aplicados que llevan a la percepción de un *antes y un después de Y.P.F.B.*

Las petroleras son situadas en el después; como las remediadoras de los estragos medioambientales; desde la percepción de sus managers: “*...la época de Y.P.F.B. era un desastre, nosotros hemos remediado....*”. Frente a la percepción de los colonos de que los trabajos de sísmica secaron los terrenos porque cambiaron el curso de las aguas subterráneas, los managers afirman; más bien, que se aplica una política de seguridad en la sísmica, seguridad que minimiza el uso de dinamita; la tala indiscriminada desaparece de la práctica de la actividad petrolera, pues : “*...nuestras sendas para sísmica son incluso menores que las que establece la ley...*”, al margen de que terminada la sísmica se dedica tiempo y recursos a la revegetación.

Siguiendo a los managers, los fluidos de perforación de pozos (lodos con base agua, lodos con base aceite) son manejados de forma adecuada con una manipulación metódica de residuos aceitosos; los suelos contaminados son tratados con el sistema de “land farming”¹¹. En los campamentos dedicados a la sísmica y a la perforación, se aplica un sistema integral de manejo de residuos con la definición de objetivos y metas ambientales para cada operación; de esta forma, se garantiza el manejo adecuado de aguas tanto grises como negras y se minimiza el

¹¹ Land Farming , se denomina a un procedimiento de bioremediación en base a bacterias que consumen los hidrocarburos de los suelos contaminados.

ciclo de generación de residuos. Dentro del sistema de manejo de residuos se tienen fosas de compostaje y centros de acopio y reciclaje de residuos biodegradables. Respecto a las aguas de formación, que son percibidas por los colonos como “...fuente de envenenamiento...”, los managers aseguran la aplicación de un sistema de reinyección de estas aguas (proceso caro, aclaran ellos), sistema de tratamiento con el que cuentan todos los campos petroleros.

La racionalización de procedimientos medioambientales e industriales en general, es una práctica que; desde la perspectiva de los managers, ha convertido a estas empresas en *espacios comprometidos con la salud, la seguridad y el medio ambiente*. Con esta finalidad se ajustan distintas alternativas técnicas. Ante la necesidad de adecuarse a las exigencias legales relacionadas con el medio ambiente, los managers se preguntan: *¿...cómo lo hago de manera efectiva...?*; es decir, como concilio las exigencias medioambientales con los costos de producción, *“¿...qué alternativas se aplican para poder mantenernos en el negocio...?”*. La eficacia de las empresas radicaría en que han tenido hasta hoy, la capacidad de convertirse en preservadoras de la salud, la seguridad industrial y el medio ambiente, a la vez que lograron mantenerse en el negocio. Una expresión de esta capacidad es el orgullo de contar con la certificación ISO 14001.

1.5 El vecino responsable: Por el consenso, a la escucha del sentimiento de los colonos.-

Los managers petroleros conciben que sus empresas; en relación con los colonos, tienen una política que “...va más allá de la ley...”. La Ley es valorada como limitada en los procedimientos que regulan las relaciones entre empresas petroleras y colonos, es el caso de los procedimientos de consulta pública, que deja un amplio espacio a que ésta se realice de acuerdo a los criterios de cada empresa. El ir “...más allá de la Ley...” consiste en que: “...se escucha los sentimientos de la gente y aparte de cumplirse con la Ley, se cumple con la comunidad...”. Este escuchar los sentimientos de la gente, contradice la percepción de los colonos de la actitud “dilatatoria”, de “sordera” a sus demandas que encuentran en las petroleras.

La concepción de la relación entre las petroleras y las colonias circundantes a los campos petroleros ha cambiado, desde una concepción puramente filantrópica de “...buen vecino...”, a una de “...vecino responsable...”. Esta visión se aplica a través de la ejecución de planes sociales, con proyectos sostenibles en alianza con

municipios y ONGs, donde cada uno asume responsabilidades. Con claridad los managers resisten la idea de que las petroleras puedan suplir al Estado, *su rol es el de apalancar proyectos sostenibles*, dentro del discurso de desarrollo sostenible y de responsabilidad social que sustenta su visión. Se percibe que esta negación a cubrir obligaciones del Estado, entra en contradicción con la demanda de los colonos de que los vacíos dejados por el Estado, sean llenados por las empresas petroleras. Lo concreto es que la ayuda que brindan las empresas; incluso desde la opinión de sus managers, se traduce en “...pequeños apoyos...”, coincidiendo con la valoración de los colonos.

Los managers conciben a los colonos como un grupo social que actúa en base a prejuicios y desconfianza, piensan que: “...las empresas contaminan...”, “...hacen malas cosas...”, “...se llevan nuestros recursos no nos dejan nada...”, desde la percepción de los managers (que como se aprecia se aproxima al concepto que tienen los colonos de las petroleras) estas ideas son sólo “...preconceptos...”, sobre los cuales necesariamente se debe trabajar. El dispositivo de gestión social, se denomina “*inducción social*”, uno de sus vectores es un relacionador comunitario, encargado de gestionar; de forma permanente, las relaciones con las colonias circundantes a la actividad productiva de las empresas, para poder responder de forma oportuna, a situaciones que requieren ser negociadas con toda la colonia o con algunos de sus miembros.

Mediante una política de negociación permanente, cuya finalidad es, como dicen los managers, el *consenso*, ellos captan que los colonos tienen una visión inmediateista que perjudica la posibilidad de un apoyo más efectivo por parte de las empresas a las colonias; en sus palabras, la posición de los colonos pasa por: “...primero mi aula...”, “...primero mi posta...”; categóricamente un coordinador del área social de una petrolera manifiesta: “...las empresas avanzaron, los comunarios no, existe la necesidad de una visión más amplia, el mundo no se acaba en su región...”. La frustración del proyecto del politécnico; desde esta perspectiva, es el resultado de la falta de consenso entre las colonias de “Manco Cápac” y “Entre Ríos”, y no de una estrategia de división realizada por la empresa, para dilatar el compromiso de su construcción, como es valorada por los colonos.

La negociación de servidumbre con los colonos se desenvuelve en el marco de relaciones cordiales entre partes, porque en palabras de un personero que trabaja en el espacio del relacionamiento comunitario: “...los comunarios pelean porque una

línea pase por su parcela, porque una planchada se haga en su parcela porque esto significa un arreglo con la empresa...". El arreglo representa el acceso a recursos económicos que, debido a la condición de pobreza en que viven los colonos, es siempre significativa, esta percepción se relaciona con la de los colonos, de considerar a la empresa como una fuente, aunque pequeña, de recursos.

Los managers sostienen que una buena relación con el Estado se basa en la responsabilidad que caracteriza a su empresa: "...la empresa cumple al pie de la letra con lo que establecen los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental y planes de abandono de área..."; en esta perspectiva, el cumplimiento del Estudio de Evaluación de Impacto¹² es una pieza clave: "...si se cumple no se tiene ningún problema con el Estado...". El sentimiento de "...estar en la mira..." como empresas petroleras, respecto al tema medioambiental pone a los managers petroleros en una actitud alerta y de defensa frente a la posibilidad de ser observados.

1.6 La dilución de pruebas en el entramado de la ineficiencia estatal.-

La relación del Estado con las empresas petroleras, para los funcionarios estatales, está permeada por la *ineficiencia* en el control del cumplimiento a las reglas de preservación del medio ambiente. Esta ineficiencia es relacionada con varios factores: la inexistencia del equipo técnico adecuado para medir la emisión de sustancias nocivas (por ejemplo el bióxido de carbono)¹³, el incipiente desarrollo de un programa de seguimiento y control del desempeño del medioambiente en relación al sector de hidrocarburos; las limitaciones en la reglamentación, que no permiten la sanción oportuna a instancias estatales que están más cerca de los problemas medioambientales como los municipio y/o el OSCA (Organismo Sectorial Competente del Medio Ambiente)¹⁴. Instancias que no tienen más que la

¹² Estos estudios son una de las condiciones legales que pone el Estado a las petroleras para viabilizar un proyecto petrolero relacionado con cualquiera de sus fases, ahí se detallan todos los riesgos ambientales del proyecto y las medidas que se tomaran para mitigar los impactos ambientales.

¹³ En este sentido es importante anotar la falta de laboratorios acreditados por el Estado, factor que debilita la aplicación de la ley, por lo que se recurre a laboratorios idóneos sin otra alternativa que dar fe de ellos y contrastar sus resultados con los muestreos que realiza el personal del Estado.

¹⁴ OSCA fue una instancia del gobierno creada a través del financiamiento del Banco Mundial con la finalidad de ejecutar un seguimiento al cumplimiento de los compromisos medioambientales de las empresas en el sector petrolero, debido a falta de cumplimiento de las instancias gubernamentales bolivianas, este proyecto fue cortado en su financiamiento por el Banco Mundial, debido a esta situación, se trató de un proyecto que quedó sin conseguir desarrollar los indicadores que permitan medir de forma más precisa indicadores de impacto medioambiental, que era uno de los objetivos centrales con los que se puso en funcionamiento este proyecto. Entre los funcionarios de OSCA, quedó un sentimiento de frustración por el sentimiento de pérdida de recursos humanos formado en la experiencia de OSCA, debido al cierre de este proyecto.

facultad de informar sobre hechos de contaminación del medio ambiente, pero que no son los organismos competentes para sancionar¹⁵; esta situación se convierte en una causa para que la sanción demore o se diluya en el curso burocrático que sigue el proceso, desde la denuncia que debe ser tratada en instancias nacionales como el Viceministerio de Medio Ambiente, para su respectiva sanción; instancia que no agiliza la realización de pruebas y análisis que permitan verificar las denuncias, así se tienen: “... *las promesas de informes que nunca llegan...*”, mientras tanto: “... *las pruebas se disuelven...*”. El proceso burocrático se hace evidente en la lentitud de las autoridades nacionales para tomar acciones que frenen la contaminación ambiental.

La lejanía de las autoridades estatales que están en La Paz, respecto del lugar donde se produce la contaminación ambiental, desde la percepción de los funcionarios estatales, causa una mala apreciación del problema, con tendencia a minimizar las consecuencias de la contaminación¹⁶. Al pesado proceso burocrático, se suma la falta de recursos institucionales, como la ausencia de personal formado y experimentado en el tema medioambiental. El manejo clientelar de las instancias estatales profundiza este problema, debido a la alta tasa de rotación de personal por cuestiones políticas. Las limitaciones institucionales llegan; en algunos casos, hasta el punto de atentar con la imagen de objetividad que debe tener el accionar del Estado. En este sentido, la ausencia de movilidades oficiales o de lugares de alojamiento para el personal estatal en los lugares de inspección medioambiental, se traduce en la pérdida de esa necesaria *imagen de neutralidad y objetividad* que legitima el accionar estatal frente a los colonos, cuando se tiene que aceptar trasladarse en movilidades de las empresas petroleras o alojarse en sus instalaciones. La ineficiencia institucional se muestra también, en la ausencia de coordinación entre las instancias encargadas de la preservación del impacto al medioambiente como viceministerios, prefecturas y municipios.

Los vacíos legales atribuidos a la ley, desde la visión de los personeros del Estado es otro factor de ineficiencia identificado. La dimensión social dentro del

¹⁵ En este sentido, los funcionarios de las instancias municipales sentían no poder intervenir inmediatamente y ver su función reducida a la denuncia, debido a que no son el organismo competente, la empresas petroleras niegan, apoyadas en la Ley, cualquier intervención de estos funcionarios. De igual manera, un funcionario de OSCA mencionaba, al referirse al caso de derrames en los ductos de transporte de hidrocarburos como el caso de Abapó: “...las autoridades no hacen nada, OSCA sólo informa, sin capacidad para sancionar, una limitación de la reglamentación”...si yo sé el problema yo debo de sancionar.”.

¹⁶ Al respecto un funcionario de OSCA mencionaba que, cuando se denuncia un hecho, se minimiza éste con expresiones como: “...pero si son 3 o 10 vaquitas.....”.

tema ambiental no está normada; la ley en este sentido, sólo se reduce a indicar parámetros generales, no se cuenta con parámetros específicos ni procedimientos que permitan un seguimiento efectivo a las petroleras; la ausencia de indicadores de medición del impacto socioambiental de la actividad petrolera se convierte en otra seria limitación para su medición objetiva. Todos los factores enumerados por los funcionarios estatales se sintetizan en: “...*la incapacidad del Estado para hacer cumplir las leyes y abren un espacio significativo a la posibilidad de violación de la ley...*”.

1.7 El abandono estatal ante los riesgos de la contaminación ambiental.-

El Estado en relación a los colonos, desde la percepción de sus funcionarios, es un Estado que los priva de los beneficios de las regalías que proporciona la actividad petrolera; es un *ente que margina* y provoca un sentimiento negativo en los colonos, en palabras de una de sus funcionarias, los colonos piensan: “...*al frente hay una actividad petrolera que está generando plata y yo estoy viviendo de este modo...*”. Esta percepción coincide con el sentimiento de marginación y abandono de los colonos, el cual se profundiza al vivir las consecuencias del impacto que sobre el medio ambiente tiene la actividad petrolera, que de acuerdo a la experiencia de los personeros estatales tiene sus bases objetivas. Desde su experiencia profesional, las petroleras, pese a estar certificadas con la ISO 14001 no son infalibles y su actividad en todas las etapas genera situaciones de riesgo.

La exploración, debido a la apertura de grietas provoca la sequía de pozos, esta apreciación afirma la relación que los colonos establecen entre la sismicidad petrolera y la sequedad de sus suelos, a este riesgo se suman las rajaduras en las viviendas que provocan las explosiones, cuyas consecuencias, como la caída de viviendas se produce recién después de 2 o 3 años de haberse realizado las explosiones. La apertura de sendas en ocasiones se hace deforestando mucho más allá de los 1.5 metros estipulados por el reglamento; la apertura de sendas no se realiza siempre a machete sino con máquinas que provocan ruido e interfieren en la vida normal de los animales y de las personas. En la etapa de construcción de planchadas existe el peligro de derrumbes y se generan sedimentos que son arrastrados por el curso de las aguas.

El manejo de aguas residuales (aguas grises y negras) no es suficiente para ajustarlas a las normas (manifiestan los personeros estatales), en casi el 100% de los casos no se cumple con la normativa ambiental (Anexo A-2 del Reglamento de

contaminación hídrica), se suelen encontrar hasta 10 parámetros fuera de norma. Esta percepción de los funcionarios estatales coincide con la sensación de los colonos de beber agua contaminada y de atribuir sus enfermedades a esta fuente de contaminación. La construcción de ductos suele también provocar imprevistos impactos ambientales como cercos que se rompen, parcelas que se parten en dos, cambios en el curso de aguas; se generan polvos que provocan mal de ojos y otras enfermedades; en este caso, el incumplimiento a las promesas de las petroleras, de compensación a los colonos por los daños y perjuicios provocados, en algunos casos, no se cumplen. Los derrames de hidrocarburos en el proceso de transporte por el mal estado de los ductos, suele ser también otro peligro de contaminación en esta etapa.

En las refinerías son fuentes de contaminación, las aguas residuales del proceso industrial con grasas y aceites, que en muchos casos no son tratadas, para ser puestas dentro de parámetros reglamentarios, antes de ser echadas al medio ambiente; las teas de plantas de procesamiento son otra fuente de contaminación atmosférica que perjudica los cultivos aledaños, esta percepción coincide con la de colonos que atribuyen la baja de la productividad de sus cultivos cercanos a las teas de las plantas de procesamiento (caso colonias: “Víbora”, “Illimani”, “Andino”).

El manejo de combustible fuera de normas, sin un buen almacenamiento ni protección, o de cañerías sin señalización son otra fuente de contaminación y de falta de seguridad. Un accidente como el del campo Surubí D en 2005, donde murieron dos colonos, al estallar una cañería por la que circulaban hidrocarburos, cerca del río donde pescaban con dinamita, parece probar la existencia de este tipo de situaciones. *Desde la visión de los funcionarios estatales, las petroleras corren riesgos de contaminar el medioambiente y la eficacia de la prevención no siempre es del 100%, por lo que se abre la posibilidad objetiva a la contaminación en cada una de sus etapas de producción; ellos perciben la tendencia a que las petroleras en cuanto enfrentan problemas de contaminación las atribuyen a sus empresas contratistas.*

La relación entre empresas y colonos es percibida por estos funcionarios como *guiada por las necesidades económicas inmediatas que tienen aquéllos, para cubrir sus carencias. Se trata de un espacio proclive a la corrupción de dirigentes, pero también de personeros municipales, en palabras de un funcionario estatal: “..con unos billetitos se callan y buenos proyectos terminan en escuelitas y*

canchitas...”, esta percepción coincide con la de los colonos que valoran al Estado como el espacio donde todo se “acalla” y “se diluye todo”. Las demandas de los pobladores mal orientadas no permiten la generación de obras de impacto, esta visión es también la de los managers petroleros que critican la actitud inmediateista que, de acuerdo a ellos, guía las demandas de los colonos. Existiría también, siguiendo a los funcionarios estatales, una “...política de extorsión de los colonos en relación a las empresas...” y de prácticas irregulares con el fin de conseguir recursos, como el hecho de sembrar intencionalmente cerca de las teas de las plantas petroleras, para forzar una indemnización de las empresas.

2. Las valoraciones como expresión de la posición de clase de los participantes.-

En este apartado se relacionan las valoraciones y vivencias subjetivas de los participantes, con la posición objetiva que tienen dentro de las relaciones sociales que establecen, concretamente, con su posición respecto a la posesión y propiedad de los principales recursos productivos y reproductivos en las zonas de estudio.

2.1 La valoración de los colonos como productores parcelarios.-

Los colonos, en su mayoría emigrantes del occidente del país, son propietarios y poseedores de parcelas de terreno que generalmente son cultivadas familiarmente o sirven de espacios de cría de ganado¹⁷, es en calidad de campesinos parcelarios con las peculiaridades culturales de sus lugares de origen, que se relacionan con las condiciones de producción y de reproducción que los circunda¹⁸. Esta condición de clase condiciona en gran medida, las limitaciones en la productividad de su trabajo agrícola que se traduce en bajos ingresos anuales¹⁹. Los bajos ingresos son un elemento que influye en las condiciones materiales de vida de los colonos, la

¹⁷ El estudio efectuado por el Dr. Andrés Uzeda dentro de nuestro proyecto de investigación ha establecido características socioeconómicas de estos productores parcelarios como el hecho de que la fuerza de trabajo familiar con que cuentan las unidades productivas es en promedio reducida (2 miembros) aunque hay ciertas familias que disponen de más. En esta parte no debemos olvidar la existencia de otras modalidades de acceso a la fuerza de trabajo como la contratación de peones.

¹⁸ El mismo estudio del Dr. Andrés Uzeda establece; sin embargo, una tendencia a la diversificación de las actividades económicas, como el hecho de que un tercio de la fuerza de trabajo realiza actividades no agrícolas.

¹⁹ De acuerdo al estudio de medios de vida del Dr. Andrés Uzeda, se ha visto que los mismos agricultores califican, en general, su ingreso de insuficiente pero que hay una parte de ellos, un tercio, que los ve como suficiente (y unos pocos como más que suficiente). Los mismos montos “declarados” resultan, para un año, en algunos casos muy pequeños, en otros aparecen como más aceptables y en muy reducidos casos, sumamente altos.

precariedad caracteriza sus viviendas inseguras; el medio de darse lumbre en las noches son los mecheros y el agua potable es desconocida entre ellos, el agua despidiendo olores enrarecidos y tiene extraño sabor.

Estas condiciones de vida relacionadas con su situación de productores parcelarios, explican la *posición de demandantes permanentes* que asumen en relación a las empresas petroleras y también, la valoración de que lo ofertado por éstas son “...*pequeñas cosas...*”, debido a que sus más significativas necesidades: energía eléctrica, agua limpia, buena vivienda, no pueden ser satisfechas. La *vivencia del “...envenenamiento...”* atribuido a la actividad petrolera encuentra un referente objetivo en la calidad del agua que consumen los colonos. La precariedad en sus condiciones de vida es también, el referente objetivo de la valoración al Estado como un ente que: “...*estafa, abandona, margina...*” como el espacio de la “...*inmovilidad...*” y del “...*arreglo...*”. Incluso los subterfugios de extorsión atribuidos por los funcionarios estatales a los colonos como el conseguir recursos con la siembra intencional, cerca de las teas de las plantas petroleras, para forzar una indemnización, aparecen como el recurso del desheredado, del que piensa, como mencionaba una funcionaria estatal: “...*al frente hay una actividad petrolera que está generando plata y yo estoy viviendo de este modo...*” y también, del que prefiere tomar lo inmediatamente posible, no lo que puede que nunca llegue; de ahí la visión inmediatista de los colonos, criticada por funcionarios estatales y managers petroleros en expresiones como: “....*primero mi aula...*”, “...*primero mi posta...*”.

2.2 La valoración desde la lógica de la eficiencia del capital.-

Las empresas petroleras son poseedoras de los yacimientos de hidrocarburos, con el respaldo legal del Estado para su explotación (en base a contratos y licencias en vigencia), bajo la *lógica de rentabilidad capitalista*, es con esta racionalidad que la empresa establece su relación con el entorno social y con la naturaleza. Esta racionalidad que se expresa con claridad en términos de su manager: *¿...cómo lo hago de manera efectiva...?*; es decir, *¿cómo concilio las exigencias medioambientales con los costos de producción?*, “*¿...qué alternativas se aplican para poder mantenernos en el negocio...?*”. El análisis de alternativas y su elección tienen como parámetros; por una parte, el cumplimiento del Estudio de Evaluación de Impacto y por otra, los costos que demanda este cumplimiento.

La racionalización de los procedimientos es el instrumento que garantiza el

cumplimiento del Estudio de Evaluación de Impacto a un costo que permite “..mantenerse en el negocio...”; es decir a un costo eficiente. Dentro de esta lógica cabe el rol que la propia empresa petrolera se atribuye de *apalancar proyectos sostenibles*; papel que por una parte, le permite romper la resistencia que oponen los colonos cuando no se responde a sus demandas, con “...pequeños apoyos...”, que le abren el espacio de tranquilidad que requiere, para la explotación petrolera a costos que mantengan su nivel de eficiencia. Dentro de esta lógica de allanar el camino a la explotación petrolera; se introduce también, el procedimiento racional de *inducción social permanente*, como medio de negociación que da la posibilidad del *consenso* en el clima cordial al que aluden los managers petroleros.

Por otra parte, el reconocimiento de falta al Reglamento Ambiental o a lo establecido en los Estudios de Evaluación de Impacto significaría una multa que elevaría los costos explotación de las petroleras reduciendo su eficiencia y hasta podría derivar en la pérdida de la certificación ISO 14001, por lo que la valoración de los managers en relación a su empresa es rotunda y no puede dejar resquicios a la duda: “...la empresa cumple al pie de la letra con lo que establecen los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental y planes de abandono de área...” . Las empresas son posicionadas como: “...reparadoras de los estragos realizados por Y.P.F.B al medio ambiente...”, que van “...más allá de la Ley...”, “...escuchan los sentimientos de la gente y aparte de cumplirse con la Ley, se cumple con la comunidad...”. Así queda fuera de toda duda la afirmación de que estas empresas son espacios “comprometidos con la salud, la seguridad y el medio ambiente”.

2.3 La valoración del Estado como expresión de su pérdida de legitimidad.-

El Estado establece y controla las condiciones de explotación de los recursos naturales en el área, a la vez que media las relaciones entre empresas petroleras y colonos. Esta mediación estatal, que de manera formal, expresa la necesidad de una explotación “racional” de los recursos naturales; a través de un conjunto de instrumentos legales e instancias institucionales²⁰; en la práctica, se realiza en el marco de una determinada correlación de fuerzas entre los participantes. Una determinación que hace a esta correlación de fuerzas es la capacidad del aparato estatal para *legitimarse frente a los colonos y a empresas petroleras como*

²⁰ Ley 1333, Reglamentos Medioambientales, Rash (Reglamento ambiental para el Sector hidrocarburos),etc.

mediador de la explotación “racional” de los recursos naturales, es esta *función de legitimación* la que parece estar vulnerada en el caso que nos ocupa.

Tanto los colonos como los propios funcionarios del Estado valoran al Estado como *ineficiente* en su función de control y sanción sobre las petroleras ante hechos de contaminación ambiental. Esta ineficiencia alude a limitaciones institucionales, materiales y humanas de un Estado que como el boliviano, no cuenta con los recursos necesarios para hacer efectiva la ley, hasta el punto en que, como manifiestan sus propios funcionarios, la *imagen de neutralidad y objetividad que legitima al Estado capitalista* se ve en entredicho por la carencia de recintos estatales que puedan alojarlos en los lugares en los que se va a fiscalizar la preservación del medioambiente.

El otro pilar de legitimación del Estado es la capacidad de atender las necesidades básicas de la población, tanto colonos como funcionarios estatales coinciden en valorar al Estado como un *ente que margina* a esta población de los beneficios de las propias regalías petroleras. La imagen de neutralidad que legitima las funciones del Estado, frente a las decisiones para sancionar hechos de contaminación de las petroleras, se difumina aún más si la valoración del Estado está permeada por el halo de la corrupción: es el espacio de la “...inmovilidad...” y del “...arreglo...”; donde “...todo se acalla...”, “... se arregla...”, “... se socapa...” “... se tapa...” en la valoración, tanto de colonos como de funcionarios del Estado. Esta pérdida de legitimidad, cuyas bases se asientan en la debilidad material e institucional del Estado, se expresa en la valoración que, tanto colonos como funcionarios estatales tienen del mismo, valoración en la que ya nos detuvimos ampliamente. En la práctica esta pérdida de legitimidad se traduce en la dificultad para ejecutar un control eficiente acerca del cumplimiento con los preceptos legales que regulan los efectos de la actividad petrolera sobre el medio ambiente.

3 La contaminación como manifestación de las relaciones sociales entre colonos, petroleras y Estado.-

Cabe preguntarnos ahora: *¿Cómo este entramado de relaciones sociales que se establecen entre colonos, petroleras y Estado, se manifiestan en los resultados de análisis de laboratorio de recursos de la naturaleza como el agua y el suelo ?*.

Si los resultados de la acción de los hombres y de las mujeres sobre la

naturaleza son una forma de objetivación de las relaciones sociales que entre ellos establecen, los *resultados positivos de la contaminación del agua y los suelos en las áreas de estudio*, con residuos de hidrocarburos, muestran por una parte, la incapacidad del Estado para controlar con eficiencia el cumplimiento de los parámetros reglamentarios admitidos por ley; por otra parte, se hace evidente la posición desfavorable en que se encuentran los colonos frente al poder de las petroleras, para hacer escuchar sus denuncias y/o para conseguir sanciones efectivas para aquéllas, queda claro que, dentro de la correlación de fuerzas entre colonos y petroleras, permeado por la incapacidad estatal para hacer cumplir las reglas, las petroleras llevan la ventaja.

Resultan totalmente lógicos entonces, los resultados de estudios de laboratorio que en cuatro fases de monitoreo²¹ se llevaron a efecto, de forma paralela al estudio sociológico desarrollado en la región. De acuerdo a los resultados sobre el análisis de las aguas, en todos los puntos de muestreo seleccionados existe presencia de hidrocarburos totales (TPH). Los puntos de muestreo que sobrepasan los valores límites máximos permisibles, son las aguas de pozo de consumo de

²¹ El estudio sobre el grado de contaminación de aguas y suelo, ha sido desarrollado por la Mgr. Mercedes Álvarez y la Lic. Janeth Verduguez investigadoras de CASA-UMSS y miembros del equipo de investigación. La investigación se desarrolló en base a los siguientes criterios metodológicos:

El trabajo de campo se realizó en cuatro etapas, la primera fase en julio 2004, época de estiaje, segunda fase en octubre 2004, época de lluvia, tercera fase en abril 2005, y cuarta fase en agosto 2005.

Se realizaron las siguientes actividades

- Inspección y entrevista con dirigentes y pobladores de las áreas de estudio.
- Averiguación sobre la situación de la contaminación del agua, suelo y sedimento por la actividad hidrocarburífera.
- Realización de encuestas
- Ubicación de los puntos de muestreo y muestreo de las fuentes de agua, suelo y sedimento con probable contaminación,

Análisis de Laboratorio: Para una correcta interpretación de la calidad del agua, suelo en la zona de estudio se realizaron los siguientes análisis:

- Análisis Convencional: Llamados así por ser los mas usuales cuando se pretende averiguar la calidad del agua, estos análisis comprenden: PH, conductividad eléctrica, sólidos totales, sólidos disueltos y sólidos suspendidos, Demanda Química de Oxígeno, cloruros, alcalinidad, bicarbonatos, carbonatos sulfatos, Grasas y Aceites (en proceso de análisis) y metales como ser: hierro, manganeso, plomo, cadmio y cinc. Estos ensayos se realizaron en los Laboratorios del Centro de Aguas y Saneamiento Ambiental con Procedimientos Normalizados de Operación basados en el Estándar Métodos 21^{va} Edición y la Environmental Protection Agency (EPA.).
- Análisis no convencionales: Llamados así porque no son usuales en el monitoreo de aguas, éstos son: TPH (Hidrocarburos Totales de Petróleo). Este ensayo permite identificar los hidrocarburos contenidos en el agua, suelo y sedimento, estos ensayos se realizaron en los Laboratorios del Centro de Aguas y Saneamiento Ambiental con Procedimientos Normalizados de Operación basados en el Estándar Métodos 21^{va} Edición y la Environmental Protection Agency (EPA.).

campo “Sirari”, campo “Vibora”, río “Ichoa”, río “Izozo”, en campo “Víbora”, la contaminación se registra a la salida de la planta de tratamiento de REPSOL. Podemos decir que la sensación de “...envenenamiento...” de los colonos en esta zona, encuentra aquí una explicación positiva. En el caso de los suelos²², en el 90% de los puntos seleccionados para el muestreo de sedimentos y suelos se identificaron valores de hidrocarburos totales (TPH) por encima de los valores límites máximos permisibles, establecidos por el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos²³, “...el olor feo, que viaja bajo la tierra y envenena las plantas...”, encuentra aquí también un referente empírico.

Se trata de la imposibilidad de colonos, municipios y organismos competentes (OSCA, Viceministerio del Medio Ambiente) de controlar los procesos de contaminación que se registran en el área por la actividad petrolera, en estas condiciones, la lógica de conseguir la mayor eficiencia al menor costo, que guía a las petroleras, parece imponerse, por encima del propio discurso ideológico que pregonan de: primero la salud, la seguridad y el medio ambiente o frente a sus afirmaciones: “...la empresa cumple al pie de la letra con lo que establecen los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental y planes de abandono de área...”.

²² Los estándares de calidad de suelos en los que se basó, para hacer la calificación de suelos esta de acuerdo al reglamento de la ley de hidrocarburos 3058 en las cuatro fases del programa de monitoreo ambiental.

²³ En la primera fase del monitoreo de suelos y sedimentos en todos los puntos seleccionados existe presencia de hidrocarburos totales (TPH), y en los puntos que sobrepasan los valores límites máximos permisibles, es en el río “Ichoa”, “Izozo”, campo “Víbora” a la salida de la planta de tratamiento de REPSOL. En la segunda fase se añadieron nuevos puntos de muestreo en campo “Víbora”, al igual que en el muestreo de la primera fase existe presencia de Hidrocarburos totales (TPH) en todos los puntos de muestreo, en lagunas aledañas al campo “Víbora” y suelos de cultivo de esta zona los valores de TPH sobrepasan los valores límite máximos permisibles. Las concentraciones de TPH en el río “Izozo” son menores respecto a la primera campaña de muestreo, probablemente por el efecto de dilución producido por las precipitaciones pluviales.

En la tercera y cuarta fase del monitoreo se continuo añadiendo nuevos puntos de muestreo a los ya existentes, nuevamente en todos los puntos de muestreo se determina la presencia de Hidrocarburos totales (TPH), los valores que sobrepasan límites máximos permisibles son en el río Izozo y los suelos cercanos a los pozos en producción del campo Buló Buló, y la propiedad agrícola de un poblador en campo Surubi, puerto Andino.

CONSIDERACIONES FINALES.-

El análisis del efecto que las relaciones sociales entre colonos, empresas petroleras y Estado tienen sobre la contaminación del medio ambiente, nos ha permitido visualizar algunos elementos sobre los que vale la pena reparar. La diversa valoración que tienen los distintos participantes de las relaciones sociales analizadas, respecto del tema de la contaminación ambiental por la actividad petrolera, nos remite al hecho de que dichas valoraciones están influidas por necesidades e intereses que responden a la posición de clase y/o de categoría social que tiene cada uno de ellos. Sus necesidades e intereses influyen en su valoración de los hechos. Incluso en el caso de los funcionarios de Estado, su valoración se relaciona con la ausencia de una razón de ser del Estado capitalista, *el ser legítimo*, pues sólo así podría ejercer un control eficiente sobre el tema de la contaminación ambiental por la actividad petrolera, legitimidad que requiere dotarse de recursos legales, materiales y humanos, con los que el Estado no cuenta; de esta forma, los funcionarios estatales expresan la necesidad del cumplimiento de una función del Estado; en este sentido, se convierten en sus voceros.

Las relaciones sociales entre colonos, Estado y petroleras se caracterizan por la hegemonía de estas últimas; en primera instancia, debido a la incapacidad del Estado para hacer cumplir sus leyes, a cuyos motivos nos hemos referido ya ampliamente y por otro lado, por las limitaciones que encuentran los colonos dentro de su capacidad organizativa de grupo, para hacer una resistencia a las prácticas contaminantes de las empresas petroleras; a esto se suma, el entramado burocrático en que se pierden sus denuncias a las instancias municipales y estatales sobre hechos de contaminación.

La correlación de fuerzas se torna; entonces, desfavorable para evitar las consecuencias de la contaminación por la actividad petrolera, en estos casos la lógica capitalista se impone y cualquier cuidado del medio ambiente que suponga un costo que supere los niveles de la eficiencia económica exigida por el capital, pondrá en riesgo el medio ambiente; no se puede explicar de otra forma, los índices de contaminación encontrados en suelos y agua en un entorno en el que de acuerdo a los managers petroleros, todo tendría que estar dentro de los parámetros aceptados por la ley.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarez, Mercedes y Verduguez, Janet: *Proyecto Gestión Ambiental y Reproducción de la pobreza y exclusión en los parques Amboró, Carrasco y Áreas circundantes: contaminación de las aguas suelo y sedimento por la actividad petrolera*(mimeo), UMSS, 2006.

Carranza, Siles Luis. *Introducción a la Filosofía*, La Paz : Ed. Juventud, 1983.

Kosic, Karen. *Dialéctica de lo concreto*

**UNA MIRADA AL METODO DE
VALORACION CONTINGENTE BAJO EL
ENFOQUE ECOSISTEMICO**
EL CASO DE LA LAGUNA ALALAY EN COCHABAMBA-
BOLIVIA

ALEJANDRA SARAVIA[•]

ADAM RUA^{••}

[•] *Economista. Docente-Investigadora. CEPLAG-UMSS. Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba – Bolivia. V.A.Saravia Lopez@uvt.nl*

^{••} *Auxiliar de Investigación. IESE-UMSS. Cochabamba – Bolivia.*

UNA MIRADA AL MÉTODO DE VALORACIÓN CONTINGENTE BAJO EL ENFOQUE ECOSISTÉMICO.

EL CASO DE LA LAGUNA ALALAY EN COCHABAMBA-BOLIVIA^{1/2}

Alejandra Saravia
Adam Rua

Keywords: Economía Ecológica, Enfoque Ecosistémico, Valoración Contingente, Humedales, Países en Desarrollo.

Resumen

Recientemente, la valoración de bienes que carecen de mercado (servicios y daños ambientales) se ha convertido en un tema significativo, debido al creciente reconocimiento de la importancia social que tienen estos bienes así como las pérdidas asociadas a su uso inadecuado. La ausencia de mercados demanda la intervención pública, que a su vez requiere de la realización de una valoración consistente del bien, lo que dará lugar al diseño de políticas socialmente óptimas. El método de valoración contingente (MVC) es una de las metodologías más utilizadas para la medición del valor de bienes sin mercado real y permite a las personas expresar su disposición a pagar por acceder a estos bienes, creándose así un mercado hipotético para los mismos. Sin embargo, más allá de ser un instrumento de valoración económica, el MVC adquiere una connotación aun más relevante como instrumento de política económica-ambiental cuando es aplicado dentro de un Enfoque Ecosistémico integral.

INTRODUCCIÓN

En décadas recientes han surgido distintas estrategias internacionales para la protección del medio ambiente y los recursos naturales, es el caso por ejemplo de la Reserva de la Biósfera y el Convenio Ramsar. Actualmente, el Convenio Ramsar es el único que centra su interés en las zonas de humedales. Este Convenio asigna significativa importancia a la valoración económica ambiental puesto que es una necesidad demostrar que los humedales son especialmente valiosos.

¹ El presente artículo ha sido elaborado en base al documento de investigación titulado “Valoración Ambiental de Recursos Naturales. El caso de la Laguna Alalay”; elaborado por Alejandra Saravia, durante la gestión 2004, en el Instituto de Estudios Económicos y Sociales (IESE). Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Cochabamba – Bolivia.

² Resumen de ponencia presentada en el Segundo Congreso Latinoamericano de Economistas Ambientales y de Recursos Naturales. Oaxaca 2005.

En este contexto, “la valoración económica del medio ambiente nos permite contar con un indicador de la importancia de los humedales en el bienestar de la sociedad, que permite compararlo con otros componentes del mismo” (Azqueta 1994).

Instituciones tales como la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, la Unión Mundial para la Naturaleza y el World Wildlife Found (WWF) indican que es recomendable se examinen todos los beneficios sociales de los ecosistemas naturales, así como las propuestas de desarrollo en estudio, y que se aprovechen al máximo las técnicas disponibles para expresar los beneficios de los recursos en términos económicos (Barbier et al. 1997).

El trabajo que se pone a consideración se enmarca en esta preocupación y toma como caso de estudio la laguna urbana más importante de Bolivia, la Laguna Alalay, cuya importancia no solo se expresa en términos de superficie y diversidad biológica, sino también por la complejidad de su escenario, que se encuentra en plena simbiosis con aspectos económicos y sociales de la población que vive en el entorno.

Este estudio pretende realizar una valoración parcial de la laguna, en tanto se concentra en valorar los servicios recreativos que esta tiene, a partir de situaciones hipotéticas, plasmadas en proyectos que se ponen a consideración.

Una característica importante de esta investigación es el enfoque y el fin que persigue. En cuanto al enfoque, se utiliza el Enfoque Ecosistémico que a diferencia de enfoques tradicionales define al ecosistema como la unidad fundamental de análisis que tiene como componentes esenciales, además de los factores biológicos, los factores económicos y sociales. Debido a este argumento el enfoque ecosistémico descansa en gran medida en los principios de la Economía Ecológica.

Con respecto al fin del estudio, se espera que este estudio se constituya en un primer paso hacia la construcción de herramientas de toma de decisiones para los diseñadores de política que en el caso de la Laguna Alalay, es el Gobierno Municipal. Por lo tanto lo que se pretende desarrollar en gran medida es un tipo de investigación-acción que de frutos más allá de los previstos

La metodología de valoración económica seleccionada para valorar los servicios recreativos de la laguna Alalay es el Método de Valoración Contingente (MVC), la valoración contingente orientará al órgano decisor sobre la determinación de una tarifa razonable, con el fin de que la demanda actual no disminuya por la implementación de la misma.

Para comprender adecuadamente el proceso del estudio, se empezará con una presentación de los fundamentos teóricos sobre los que descansa el mismo. En una segunda sección se introduce el caso de estudio, en donde se enfatiza la importancia que tienen los humedales hoy en día en el bienestar social, se describe el humedal en cuestión y posteriormente se describe a detalle el proceso de aplicación de la valoración contingente al caso de la Laguna Alalay.

Finalmente, se destina una cuarta sección a la discusión de resultados terminando con la presentación de las respectivas conclusiones.

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL ESTUDIO

a. El Enfoque Ecosistémico y su relación con la Economía Ecológica

La década de los '90 es considerada como la década del Medio Ambiente. Ciertamente este periodo se caracteriza por un interés creciente hacia temáticas ambientales, que llegan a considerarse transversales al resto de las otras ciencias. Es también en los '90 que muchas agencias internacionales y organismos gubernamentales del mundo introducen en sus agendas y en sus políticas temas relacionados con el manejo de la biodiversidad y los recursos naturales.

Uno de los enfoques más actuales y heterodoxos que ha surgido para abordar temas ambientales es el que se conoce como el Enfoque Ecosistémico. Este enfoque se propone por primera vez en el marco de la Convención sobre Diversidad Biológica desarrollada en 1995. Posteriormente en Julio 2003, después de casi una década de avances en sus bases teóricas y empíricas, es que se realiza la Reunión de Expertos en el Enfoque Ecosistémico desarrollado en Montreal, esta reunión tuvo el objetivo de analizar las falencias y fortalezas de este enfoque con el fin de mejorar esencialmente aspectos metodológicos relativos a su implementación.

Pero, ¿qué es el Enfoque Ecosistémico? Una de las características fundamentales e intrínsecas de este enfoque es su visión holística. Su punto de partida es el reconocimiento de la existencia de interacciones dinámicas y continuas entre los organismos y su medio ambiente, situándolos además en un contexto socio-económico propio de ese ecosistema.

Por lo tanto los objetivos que se persiguen se ubican en dos niveles: el nivel humano y el nivel intrínseco al ecosistema. El equilibrio óptimo que se busca debe

satisfacer ambos objetivos, sólo en este caso podríamos hablar de la existencia de un “equilibrio ecosistémico”, el cual sin embargo es más dificultoso alcanzar hoy en día, debido a la creciente demanda de recursos naturales y patrones de consumo de las distintas economías del mundo. Estos desfases y desequilibrios constantes entre la relación ecosistémica artificial-natural, conducen a lo que conocemos como contaminación.

El rol de la ciencia económica y su aporte en el logro de este equilibrio ecosistémico radica sobre todo en el envío de señales correctas a los agentes, sea mediante medidas de comando y control o en el mejor de los casos mediante la provisión de incentivos para el manejo equilibrado del medio ambiente. Otro rol fundamental lo tiene el Estado, cuyas acciones son esenciales para reducir las imperfecciones de mercado que afectan la diversidad biológica. Es primordial mejorar el mecanismo de distribución de beneficios y desarrollar mecanismos apropiados para la valoración de los bienes y servicios de los ecosistemas, actualmente desconocidos y subvalorados.

Cualquier diseño de desarrollo económico y planificación a largo plazo debe tomar en cuenta el valor económico y el potencial de los recursos biológicos más importantes así como de los servicios de los ecosistemas en su desarrollo.

b. El Método de Valoración Contingente en Países en Desarrollo

El Método de Valoración Contingente (MVC) es un método que estima el valor que una persona otorga a un bien. Se basa en la realización de preguntas directas a las personas con referencia a cuál es su disposición a pagar para obtener un bien específico, o también su disposición a aceptar una compensación para renunciar a dicho bien.

El MVC continua siendo la única técnica capaz de otorgar un valor a bienes que tienen un componente de valor de no uso mayoritario, y cuando las mejoras que se puedan obtener en la calidad ambiental y que requieren ser valoradas, se encuentran fuera de la posible información disponible.

Existe mucha controversia en el uso del MVC cuando la mayor parte del valor del bien proviene de su uso pasivo. Estas críticas indican que la calidad de las preferencias captadas es inferior a las que revelan las preferencias observadas, considerando al MVC como profundamente débil y sesgado en la valoración de valores de no uso.

A pesar de estas críticas, el MVC ha sido la base de un importante número de políticas aplicadas en los Estados Unidos (ver Cropper y Albertini, 1998). Recientemente el Banco Mundial, USAID y otras agencias de cooperación internacional han tenido gran interés en el MVC como un método adecuado para la determinación de la demanda de servicios sanitarios, mejoras en la oferta de agua, los beneficios en el establecimiento de parques nacionales y los costos y beneficios de la restricción en el uso de la tierra para reducir la deforestación tropical en países en desarrollo.

El objetivo del MVC es medir la variación equivalente y compensatoria de un determinado bien. La variación compensatoria es la medida apropiada cuando la persona debe comprar el bien, tal como una mejora en la calidad ambiental. La variación equivalente es apropiada cuando la persona enfrenta una pérdida del bien, como por ejemplo que la aplicación de una determinada política induzca un deterioro en la calidad ambiental. Tanto la variación equivalente como la compensatoria pueden ser entendidas preguntando a la gente su disposición a pagar un determinado monto. Por ejemplo, la persona puede reportar su disposición a pagar (WTP) para obtener un determinado bien, o para evitar la pérdida del bien. Formalmente la WTP se define como el monto que debe ser tomado del ingreso de una persona manteniendo su utilidad constante.

$$(1) \quad V(y - WTP, p, q_1; Z) = V(y, p, q_0; Z)$$

Donde V es la función de utilidad indirecta, y es el ingreso, p es un vector de precios dado para el individuo, y q_0 y q_1 son los niveles alternativos de un bien o indicadores calidad (donde q_1 se refiere a una mejor calidad ambiental)

La disposición a aceptar (WTA) es definida como el monto de dinero que debe ser dado aun individuo que esta enfrentando una pérdida o un deterioro en la calidad ambiental, para mantener su nivel de utilidad constante.

$$(2) \quad V(y - WTA, p, q_0; Z) = V(y, p, q_1; Z)$$

Existen distintos métodos de encuestas a ser aplicados bajo el MVC. Las entrevistas en persona son las que producen los resultados de más elevada calidad acerca de la WTP, sin embargo son muy caros. Las encuestas por teléfono son menos caras y también pueden producir resultados de alta calidad, pero no permiten tener una buena descripción del escenario, ni tampoco la obtención de fotografías y medios visuales.

Las encuestas vía correo son mucho más baratas, pero el llenado del cuestionario es más subjetivo y muchas veces puede conducir a la obtención de resultados sesgados. El formato del cuestionario también se ve muy simplificado dado que no se trata de una entrevista directa y no permite la orientación del encuestador. En general, en países en desarrollo los últimos métodos no son prácticos de ser utilizados, siendo el método más conveniente el de la entrevista directa, considerando que es un método intensivo en mano de obra, lo cual en países en desarrollo es un factor de producción relativamente barato.

La mayoría de las encuestas realizadas bajo el MVC empiezan con preguntas generales que tienen el objetivo de hacer sentir confortable al entrevistado y motivarlo a participar y responder las preguntas. Posteriormente usualmente continúa con una descripción del escenario, donde se explica claramente a la persona el bien en cuestión: mejora de calidad ambiental, provisión de un bien público, etc. Esta descripción puede ser acompañada por materiales adicionales tales como fotografías, cuadros, etc.

Más adelante se ubica la pregunta acerca de la WTP (WTA) por el bien caracterizado previamente. Es importante que la entrevista reciba una explicación clara acerca del vehículo de pago (impuestos, aportes, etc.).

Preguntas acerca de aspectos socio-demográficos usualmente se ubican al final del cuestionario. Estas preguntas incluyen la edad del entrevistado, su ingreso, estado civil, número de hijos, nivel educacional, y algunas preguntas generales que captan la actitud del entrevistado.

La mayoría de los estudios en base al MVC en los países en desarrollo han utilizado el método de entrevista directa, Ciertamente este método resulta más recomendable puesto que en muchos países en desarrollo el nivel educativo es todavía bajo como para aplicar entrevistas por correo o teléfono confiables, además el servicio telefónico aun es un servicio limitado a ciertas poblaciones.

2. APLICACIÓN DEL MVC BAJO EL ENFOQUE ECOSISTÉMICO EN LA LAGUNA ALALAY

a. Caracterización de la Laguna como Humedal. Importancia de los humedales.

Los humedales son ecosistemas donde la presencia de agua se da por periodos prolongados llegando así a modificar los suelos, los microorganismos y las comunidades de flora y fauna.

Actualmente más de 100 gobiernos se han suscrito a la llamada Convención de Ramsar relativa a los humedales de importancia internacional. Ramsar puede considerarse como uno de los primeros tratados intergubernamentales sobre conservación y uso racional de los recursos naturales. Nació en 1971 a raíz de la preocupación en la década de los 60 por el súbito descenso de las poblaciones de aves acuáticas. La misión que persigue es la *conservación y el uso racional de los humedales, a través de la acción a nivel nacional y mediante la cooperación internacional, a fin de contribuir al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo* (Ramsar, 1996). De acuerdo a Ramsar, los humedales son:

“Extensiones de marismas, pantanos o turberas cubiertas de agua, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”. (Ramsar. Primer párrafo: Artículo 1).

En términos generales se pueden distinguir cinco grandes tipos de humedales, estos son:

1. Estuarios, donde los ríos desembocan en el mar y el agua alcanza una salinidad equivalente a la media del agua dulce y salada, por ejm. deltas, bancos fangosos y marismas.
2. Marinos, son aquellos que se ven afectados por los caudales fluviales, por ejm. litorales y arrecifes de coral.
3. Fluviales, son tierras inundadas constantemente por el desbordamiento de los ríos, por ejm. llanuras de inundación, bosques inundados, y lagos de meandro.
4. Palustres, son aquellos que contienen aguas relativamente perennes, por ejm. los pantanos, marisma y ciénagas.
5. Lacustres, son zonas cubiertas de permanentemente de agua y que se caracterizan por un bajo dinamismo, por ejm. lagunas y lagos glaciales.

El creciente interés y reconocimiento de la importancia que tienen los humedales han hecho que estos sean considerados como los “riñones” del medio natural, debido a las funciones que pueden desarrollar en los ciclos hidrológicos y químicos y así también como “supermercados biológicos”, por las inmensas cadenas tróficas que contienen y la rica biodiversidad con la que cuentan (Mitsch y Gosselink, 1993).

Ciertamente los humedales se encuentran entre los ecosistemas más productivos de la Tierra, ellos contienen en sí mismos funciones, componentes y propiedades

especialmente importantes. Los humedales son ecosistemas que sustentan a millones de seres humanos y aportan bienes y servicios al mundo exterior a ellos. Así la humanidad cultiva sus suelos, se alimentan de sus peces, realiza actividades de recreación en sus espacios, observa las aves, investiga, etc.

América Latina en general y Bolivia en particular cuentan con importantes humedales. La laguna Alalay ubicada en Cochabamba-Bolivia puede suscribirse como un humedal de tipo lacustre. Esta laguna considerada como la laguna urbana más importante de Bolivia, ciertamente contiene funciones, componentes y propiedades importantes propias de un humedal y que se constituyen en base principal de el presente estudio.

Utilizando el lenguaje propio de la valoración económica ambiental, en el siguiente cuadro podemos identificar los componentes del valor total de la Laguna Alalay. Como se puede observar la parte correspondiente al valor de uso directo representa solamente una porción relativamente inferior a aquellos valores de uso indirectos y en especial los valores de no uso invisibles y generalmente subvalorados.

Cuadro 1 : Valoración Económica Total de la Laguna Alalay

VALORES DE USO			VALORES DE NO USO
Valor de uso directo	Valor de uso indirecto	Valor de opción/ cuasi opción	Valor de existencia
• pesca • agricultura • recreación • explotación de la fauna y flora silvestres	• retención de nutrientes • control de crecidas/inundaciones • protección contra tormentas • recarga de acuíferos • apoyo a otros ecosistemas • estabilización del microclima	• posibles usos futuros (directos e indirectos) • valor de la información en el futuro	• biodiversidad • cultura, patrimonio • valores de legado

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de Barbier et al. (1989).

b. Descripción del Área de Influencia de la Laguna Alalay. Aspectos ambientales y socio-económicos.

1. Aspectos geográficos y ambientales generales

Cochabamba es uno de los departamentos más importantes de Bolivia. Etimológicamente el término de Cochabamba proviene del quechua K'ocha que significa pozos o lagunas de agua con sedimentos orgánicos y Pampa que hace referencia a planicies recubiertas con pastizales o cobertura vegetal arbustiva baja; entonces, K'ochapampa actualmente conocido como Cochabamba históricamente se desarrollo en medio de una cadena de lagunas con especies propias de ecosistemas de valle y puna, que sin duda alguna fue muy importante para la subsistencia de las primeras poblaciones.

Con el tiempo no se pudo evitar la disminución de las lagunas como consecuencia del crecimiento natural de la población, llegando actualmente a constituirse en una ciudad con muy pocas oportunidades de ofrecer humedad al clima seco de la región.

A inicios de la década de los '40, la ciudad de Cochabamba fue afectada por continuas inundaciones por los desbordes del río Rocha, fue esto que condujo a la realización de obras civiles para el desvío de las aguas del río Rocha a la laguna Alalay a través de un túnel perforado en el cerro de San Pedro. A partir de entonces se logró controlar todos los peligros de inundación de las crecidas de aguas del río Rocha.

Durante las últimas décadas el gobierno decide declarar áreas de reserva fiscal a la represa de la Angostura y a la Laguna Alalay. Con la aplicación de la nueva legislación tanto ambiental como de participación popular, los municipios tiene derechos y obligaciones sobre la gestión de los recursos naturales de sus respectivos distritos, así como también la Ley 1333 crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) el cual no contempla la Laguna Alalay, por lo que se ha establecido que su gestión es tuición de la Honorable Alcaldía Municipal de Cochabamba (HAMC).

La Laguna Alalay es hoy en día uno de los últimos espacios que alberga un ecosistema acuático de alta biodiversidad; actualmente es considerada como “patrimonio natural intangible” de la ciudad de Cochabamba.

Ubicación y Características Ecológicas.

La laguna Alalay se encuentra ubicada al sudoeste de la ciudad de Cochabamba dentro de la periferia de la ciudad capital, justo en la depresión entre las serranías de San Pedro, San Pablo al lado este, San Miguel, cerro Verde y Huayra K'asa al lado oeste. Geográficamente está ubicada entre los paralelos 17 grados 22' a 17 grados 25' de latitud sud y 66 grados 07' a 66 grados 08' de longitud oeste, a una altura de 2560 msnm.

Esta laguna cuenta con una superficie de 230ha. Ecológicamente pertenece a los valles secos interandinos de la cordillera oriental de los Andes. La vegetación característica está dominada por bosques bajos abiertos mayormente caducifolios, microfoliados y espinisos (Pedrolli et al, 1988). El área de influencia inmediata constituye la distribución potencial del bosque de *Schinopsis haenkeana* y *Aspidosperma quebracho-blanco* con todas sus etapas seriales (bosques intervenidos, bosques de sustitución, matorrales seriales, comunidades pioneras, etc). La vegetación original se encuentra muy alterada y en etapa de matorral muy degradado pero se puede diferenciar la distribución de las especies condicionadas a los factores edáficos y la sucesión de las especies pioneras.

En los fondos de valle y llanuras aluviales los suelos se encuentran claramente diferenciados, son más profundos, relativamente pesados y presentan una textura franco-arcillosa a arcillo limosa, la vegetación está constituida por especies freatofitas caracterizadas por *Prossopis laevigata*, *Prossopis alba* y manchas dispersas de *Schinus molle*.

2. Aspectos Socio-económicos

El área de influencia de la Laguna Alalay está conformado por poblaciones diversas, en su gran mayoría poblaciones migrantes de otros departamentos de Bolivia. Así también, una particularidad que posee este cuerpo de agua es la distinción clara entre dos grupos poblacionales en función del ingreso que perciben, tenemos así, la zona sudoeste conformada por familias que poseen un bajo ingreso familiar incluso por debajo del salario mínimo. Por otro lado, tenemos el sector noreste habitado por familias acomodadas y por lo tanto con un ingreso anual muy superior al de la media.

Los datos obtenidos del INE, CEPLAG (2003), son particularmente útiles en tanto permiten describir estas particularidades en base a las zonas censales que se encuentran alrededor.

Las zonas censales que se asumieron en el estudio son las ocho siguientes: 20, 29, 30, 116, 117, 118, 119, 122, 123, 130, 131. Como se puede ver más abajo en el mapa, datos obtenidos de estas zonas nos permiten tener una fotografía útil del panorama.

Mapa del Área de Influencia de la Laguna Alalay



Fuente: Honorable Alcaldía Municipal de Cochabamba. Plano General de la ciudad de Cochabamba aprobado según ordenanza municipal No. 2376/99.1999.

En total el área de influencia de la laguna Alalay cuenta una población aproximada de 42620 habitantes, de los cuales una gran mayoría se halla concentrada en la zona sudoeste de la misma. La población es relativamente joven

en tanto más del 50% se encuentra entre los 0 y 29 años, en términos de mano de obra esta realmente se constituye en un potencial de la zona. Es una zona que concentra migrantes en distintos niveles, la mayoría de ellos son migrantes reincidentes y la población nativa va en aumento creciente en tanto los migrantes antiguos se han establecido definitivamente en este espacio y han desarrollado su vida familiar a esto se suma la riqueza cultural proveniente del proceso migratorio descrito anteriormente.

Los datos socio-económicos muestran un índice de desocupación elevado y preocupante que alcanza alrededor del 58% de la población en edad de trabajar con una desventaja marcada por condiciones de género.

Del porcentaje de población ocupada, el primer lugar lo ocupan los trabajadores u obreros, seguidos por los trabajadores por cuenta propia que tienen como principal ocupación la manufactura artesanal y la construcción. Se trata de empleos de baja calidad y baja calificación que reportan por lo tanto ingresos mínimos.

El nivel educativo corrobora esta situación y la tasa de analfabetismo llega a niveles un tanto preocupantes, pero que sin embargo han mostrado una tendencia a mejorar en los últimos años. El nivel de instrucción alcanzado por la mayoría es el nivel secundario siendo un porcentaje mínimo el que ha accedido a una educación técnica o universitaria posterior.

En términos de acceso a servicios de salud, en periodos recientes el equipamiento ha mejorado considerablemente y una gran parte de la población tiene acceso a los mismos. La dificultad que aun permanece es la naturaleza que tienen estos servicios que en general son de carácter privado, por lo tanto restan a muchas familias la posibilidad de acceso a los mismos.

La calidad habitacional es todavía un serio problema en el área. Alrededor del 60% de la población no cuenta con una casa propia. La calidad de los servicios de agua ha mejorado significativamente desde la implementación del proyecto de remoción de lodos que llevó a la realización de mejoras en términos estéticos pero también de acceso a servicios básicos para la zona, uno de los logros de entonces fue la instalación de alcantarillado y tuberías de agua potable a los barrios aledaños, lo que también tuvo sus repercusiones en el acceso a servicios sanitarios Sin embargo, en este aspecto cabe mencionar que esta imagen promedio aun no se réplica en algunas zonas censales como la zona 20 donde todavía se recibe agua de

carros cisterna y con peligro inminente para la salud. En cuanto al servicio de energía eléctrica, este también es otro de los logros de las últimas gestiones, tendiéndose una red de alumbrado público que llega a barrios que anteriormente carecían de este servicio.

3. Aplicación del MVC en la Laguna Alalay.

En esta sección se describen por orden cronológico las distintas fases por las que se transitó para aplicar el MVC en el caso específico de la Laguna Alalay.

En primer lugar, es necesario definir claramente el objeto de estudio, es decir lo que se pretende medir. En el caso de la Laguna Alalay se tiene el siguiente objetivo. Determinar en qué medida el bienestar de los visitantes y los residentes de la Laguna se ve incrementado a raíz de una posible mejora en el entorno natural mediante dos proyectos: la construcción de un restaurante turístico, y el aprovechamiento de macrófitas como alimento caprino y forraje.

En términos generales lo que se pretende determinar es el valor recreativo de la Laguna. Lo que se quiere medir es la incidencia en el bienestar de estas dos posibilidades frente a la alternativa de su no existencia. Las personas por lo tanto serán consultadas por su disposición a pagar en moneda local por esta mejora en su bienestar, que al estar planteada bajo una lógica de enfoque ecosistémico, toma ambos valores invisibles: la mejora en la calidad ambiental y la mejora en términos de convivencia social y así también de mejoras más tangibles en términos económicos, dado que estos proyectos se han creado bajo la lógica de la inclusión social y la autosostenibilidad.

En segundo lugar, se procedió a definir la población relevante del estudio. Esta población, dadas las características de lago urbano que tiene la laguna Alalay, está conformada por dos grupos de individuos: los visitantes y los residentes (mayores de edad). Los visitantes son aquellos que no necesariamente habitan en los alrededores de la laguna pero que acuden a visitarla por motivos varios. Los residentes son todos aquellos que habitan las zonas censales definidas por el INE que se encuentran en el radio inmediato de la Laguna, es a esta delimitación geográfica que denominamos Área de Influencia de la Laguna Alalay. Es importante notar que al introducir como categoría poblacional a los residentes lo que pretendemos es ir más allá del valor de uso de la laguna, y captar también el

uso pasivo o valor de no uso que esta reporta. Limitaciones en términos económicos, de tiempo y administrativos no nos permitieron ampliar la población relevante a un ámbito más extenso.

En tercer lugar, después de haber tenido discusiones con el equipo de trabajo se ha decidido que el método más adecuado es el MVC, dada la naturaleza del estudio, los objetivos y los medios disponibles para realizarlo. Una vez elegido el MVC se procedió a definir qué se medirá, la disposición a pagar (WTP) o la disposición a aceptar (WTA). Se optó por captar la máxima WTP en función a experiencias previas y también en gran medida por el objetivo mismo del estudio. Con respecto al vehículo, forma y momento de pago, se eligió un tipo de pago directo en el momento mismo del uso de nuevos servicios ambientales bajo la forma de un ticket o entrada a los mismos. Quien recibe ese pago es el proveedor de los servicios que a su vez se dirigen al pago de salarios a los empleados que serian potencialmente los vecinos de la zona, por lo tanto se trata de un mecanismo generador de empleo. Acerca de la provisión del bien, se han diseñado los proyectos de forma que “incluyan a la gente” en sus estrategias, los proveedores por lo tanto son en gran medida habitantes del área de influencia de la laguna que a corto plazo se espera asuman un rol participativo activo en el desarrollo de los proyectos que serian liderizados inicialmente por la Alcaldía con ayuda de la cooperación internacional.

En cuarto lugar, llegado el momento de definir el tipo de entrevista a ser realizado, se optó por la entrevista personal directa in situ y también domiciliaria dada la población relevante. Como se sabe este tipo de entrevista es el que ofrece resultados de más alta calidad y confiables. Pese a que su aplicación resultó costosa en términos de tiempo y dinero, la definición del área de influencia y la muestra fue perfectamente compatible con esta modalidad.

Una de las decisiones más importantes en la simulación del mercado es la forma cómo se le plantea el mercado hipotético a la persona entrevistada para averiguar su disposición a pagar. Existen dos formas básicas de presentar la pregunta de la disposición a pagar: la de valores continuos o abiertos y la de valores discretos o cerrados. El formato continuo o abierto es el menos utilizado pues consiste en preguntar directamente a la gente su máxima disposición a pagar por un determinado bien. Este tipo de pregunta por lo general genera desconcierto en el entrevistado. El formato discreto o cerrado por el contrario trata de modelizar las respuestas a determinados parámetros orientadores, uno de los limitantes que tiene

es que en algunas ocasiones sesga y delimita mucho las respuestas y elimina información potencial.

Debido a estos problemas muchos estudios han optado por un formato mixto que es el que también asumimos en esta investigación. Por formatos mixtos entendemos a aquel tipo de preguntas que otorgan relativa libertad de respuesta a los entrevistados dentro de determinados rangos más amplios de respuesta. El tipo de pregunta que utilizamos responde a la adopción de rangos. Este consiste en que la respuesta a la pregunta sobre la disposición a pagar esté enmarcada dentro de determinados rangos de respuesta permitiéndole al entrevistado elegir el rango que mas se aproxime a su preferencia. También se utilizó el tipo de pregunta dicotómico abierto, que inicialmente busca una respuesta positiva o negativa a un valor dado y en caso de ser negativo entonces se termina con una pregunta directa abierta.

El quinto paso consiste en la definición de la muestra. Como se expresó anteriormente, el acceso a información secundaria y geográfica precisa del área de influencia de la Laguna Alalay, provista por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia, permitió desarrollar un muestreo por conglomerados multietápico en base a la delimitación por zonas censales y que tuvo como unidad básica los hogares.

La laguna Alalay está rodeada por varios conglomerados de poblaciones que se encuentran alrededor de la misma. En base a información del Centro de Planificación y Gestión (CEPLAG) (2004) se pudo identificar con claridad 11 zonas censales. Mediante un muestreo por conglomerados se eligieron algunos manzanos de cada zona censal sujetos a ser entrevistados y finalmente de cada manzano se eligió aleatoriamente dos viviendas para ser consultadas. En el caso de los visitantes lo que se hizo fue tomar una muestra aleatoria durante tres fines de semana consecutivos. En total se aplicaron 200 encuestas realizadas por un equipo de 6 personas durante una semana entre el 1 y el 7 de Noviembre del 2004.

En sexto lugar, lo que se debe hacer es la redacción del cuestionario, esta es una de las fases que precisa de mayor tiempo y atención, puesto que son muchos los sesgos en los que se puede incurrir, por lo que es crucial realizar un diseño adecuado de las preguntas. Una vez configurada la encuesta hay que aplicarla mediante varias encuestas piloto que finalmente darán lugar a la encuesta definitiva. El cuestionario debe estar debidamente detallado y debe contener información de tres partes

esenciales: la descripción del bien que se pretende valorar, la valoración del bien, y la información sobre la persona entrevistada (ver Anexo).

El séptimo paso consiste en la realización de las entrevistas propiamente dichas. Para ello se realizaron distintas reuniones previas a la aplicación de la encuesta piloto. La encuesta piloto fue aplicada a muestras pequeñas, posteriormente a esta se tuvo una reunión para discutir los problemas y fortalezas potenciales de la misma. Este proceso terminó con la capacitación de los encuestadores y el diseño final de la encuesta.

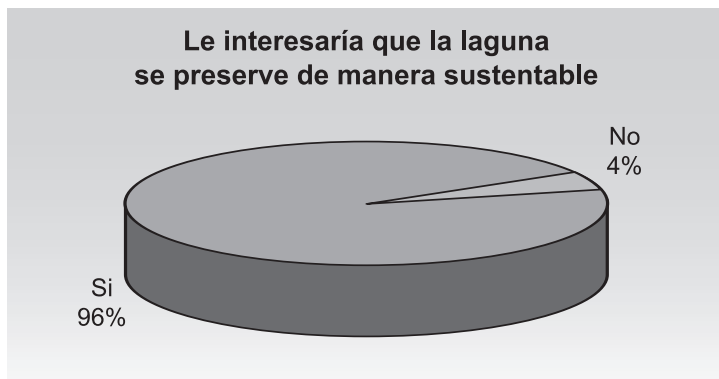
En octavo lugar está la tabulación de las encuestas y el análisis de los resultados, para finalmente interpretarlos de acuerdo con el contexto de la investigación. La tabulación se la realizó utilizando el paquete estadístico SPSS que permitió realizar cruces importantes de variables que se presentan a continuación.

4. RESULTADOS

1) Aspectos Generales:

Dentro de este apartado lo que se pretende es dar a conocer la importancia de la laguna para dos tipos de agentes: los visitantes y las personas que viven alrededor de la misma en base a criterios de percepción de acuerdo a los beneficios que la misma trae como un potencial natural y económico para cada uno de ellos, al mismo tiempo conocer el grado de contaminación perceptible que existe en la misma, lo que nos permitirá saber el nivel de participación por parte de las instituciones correspondientes como de los propios vecinos.

Gráfico 1



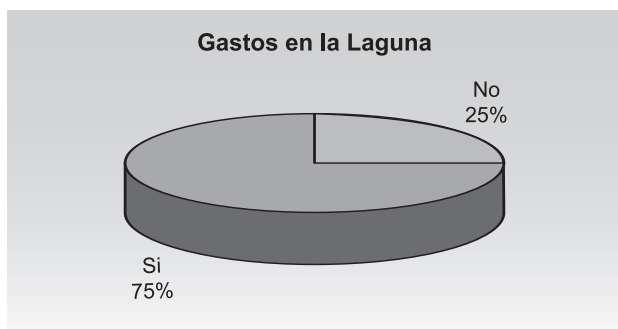
De acuerdo a la encuesta realizada se puede ver en la gráfica 1 que más de 90 por cien de las personas entrevistadas tanto visitantes como lugareños se encuentran muy interesados en que la laguna llegue a preservarse ya que para estos su entorno alberga una gran riqueza natural por lo que este es uno de los motivos de mayor importancia para decidir visitar este atractivo, puesto que gran parte de estas personas disfrutan al caminar de su tranquilidad, paisaje y otros aprovechan algunos espacios para realizar deportes como el fútbol, trote, ciclismo, béisbol y golf.

Gráfico 2



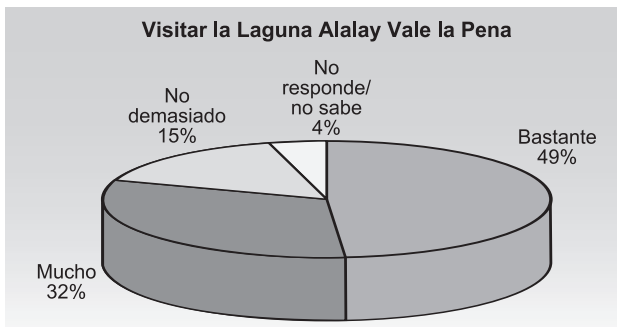
Por lo general de acuerdo al gráfico 2, la mayoría de las personas realizan visitas a la laguna Alalay más de una vez al año, y los días más propicios que ellos encuentran para realizar estas visitas son los fines de semana donde algunos junto a sus amigos y otros con sus familiares, llegan tener un momento de distracción y relajación como ya se mencionó anteriormente, más una minoría acostumbran hacerlo solos.

Gráfico 3



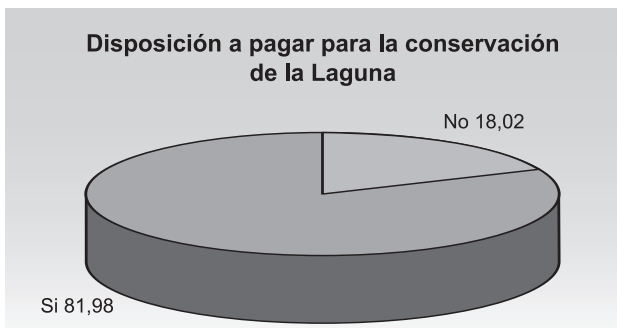
Otro de los aspectos que es importante mencionar como se puede ver en el gráfico 3 es que durante esta estadía y después de haber realizado una determinada actividad o en el transcurso de la misma un 75 por cien de las personas realizan cierto gasto en alimentos y bebidas otros en combustible o transporte para poder llegar a este lugar.

Gráfico 4



En el gráfico 4, observamos que un 81 por ciento de la población considera que su visita a la laguna es gratificante, pero que la misma a pesar de las mejoras realizadas por las instituciones correspondientes, presenta problemas ambientales entre los cuales en un gran porcentaje está la basura como también los olores a consecuencia de los derrames de aguas servidas y la descomposición de ciertos organismos, lo que va generando una pérdida en la biodiversidad, otro de los factores de acuerdo a los resultados obtenidos es que en este medio existe mucha inseguridad lo que no permite un buen control de la pesca por parte de los niños y jóvenes al igual que algunas actividades realizadas por algunos antisociales.

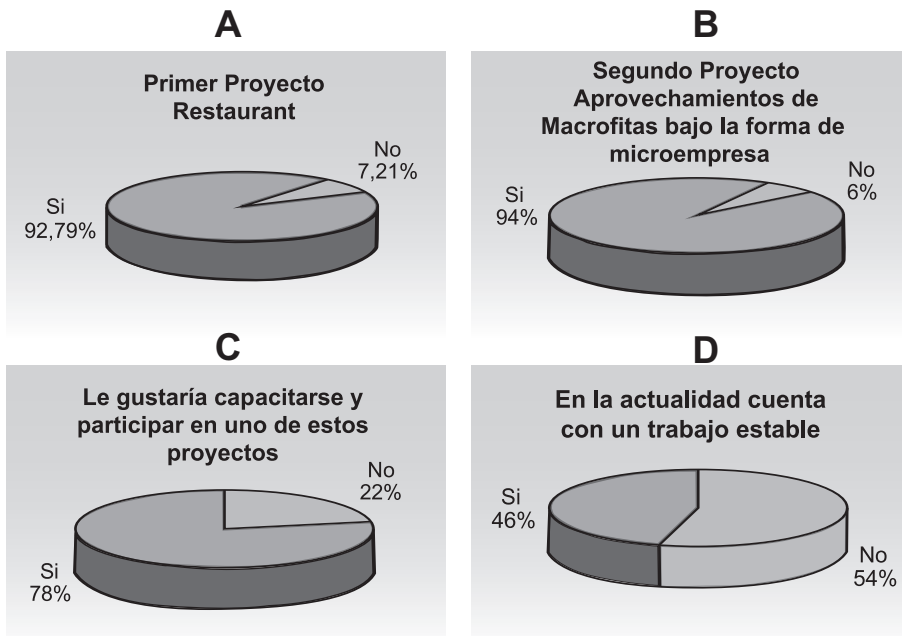
Gráfico 5



En el gráfico 5, vemos que la disposición a pagar por parte de las personas es buena, puesto que un 82 por cien de los encuestados están dispuestos a hacerlo lo que corrobora el interés de los mismos en la preservación de este espejo de agua. Otro aspecto que es importante resaltar es que denotan también gran entusiasmo en participar, tanto en la construcción y funcionamiento de proyectos (gráfico 6D), que puedan generar recursos económicos. Los proyectos que están ante una tentativa de ser implementados los tenemos en los gráficos 6A y 6B donde se puede ver que la construcción de un restaurante en este lugar podría generar ingresos al igual que el aprovechamiento sustentable de la macrófitas tanto en su transformación en abono así como alimento para ganado. Así también existe el proyecto de un parque de recreación ecológico el mismo que tuvo un 100 por cien de aceptación.

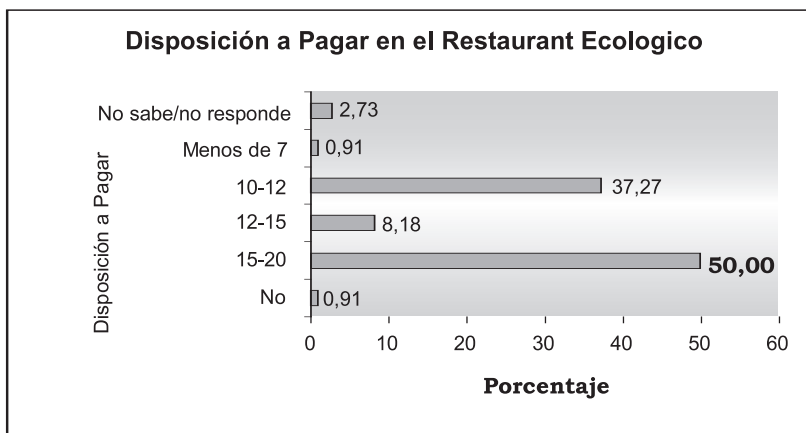
Mediante estos proyectos se podría lograr la auto sustentación de la laguna y al mismo tiempo generar fuentes de empleo para los que viven alrededor de este ecosistema ya que un 54 por cien de las personas a las que se hace mención no cuenta con un trabajo estable (una situación corroborada por la información secundaria presentada en una sección anterior), lo que indica que estos proyectos serían muy favorables para cada uno de ellos (gráfico 6C).

Gráfico 6



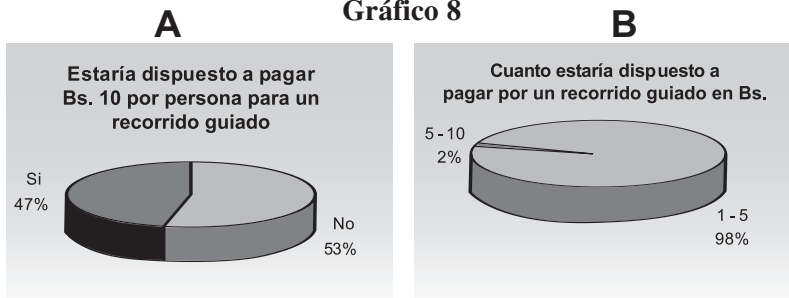
De acuerdo a los resultados obtenidos en el gráfico 7, un 50 por ciento de la gente está dispuesta a consumir en el restaurante ecológico entre 15 a 20 bolivianos y una segunda mayoría representada por el 37.27 por cien estaría dispuesta a hacerlo entre 10 a 12 bolivianos lo que nos indica y corrobora que la construcción de este proyecto puede representar mayores ingresos para la auto sustentación de la laguna como también una fuente empleo puesto que el 87.27 por cien si consumiría en este lugar dando como un resultado previo cierta factibilidad a este proyecto.

Gráfico 7

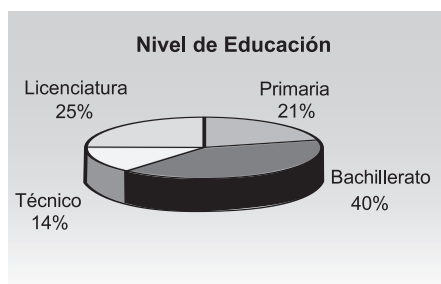
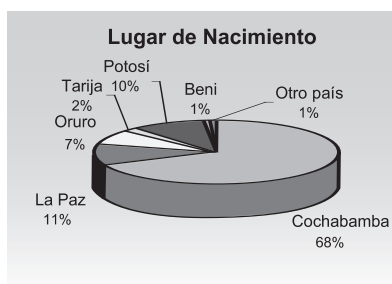
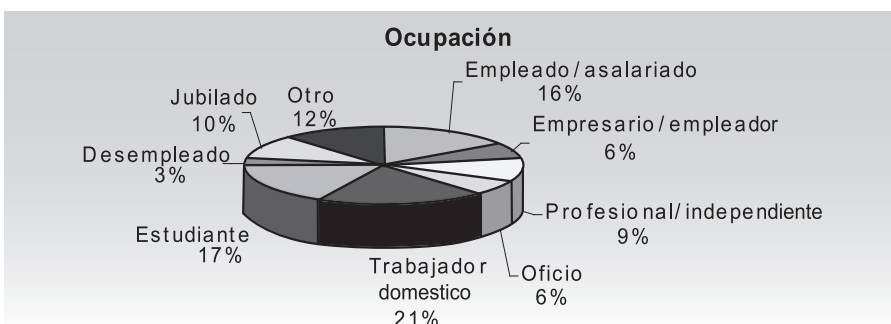


Otro de los proyectos donde una gran parte de la población tiene un rol importante al igual que en el anterior es el paseo de recreación ecológico donde de acuerdo a la pregunta que se les realizo para saber si estarían dispuestos a pagar 10 bolivianos por un recorrido guiado un 53 por cien dijo que No, mas el 98 por cien si estaría de acuerdo en que este cobro este entre 1 a 3 bolivianos llegando a un máximo de 5 bolivianos dando como resultado que si podría generar ingresos como también fuentes de empleo, pero no como los que se esperan.

Gráfico 8

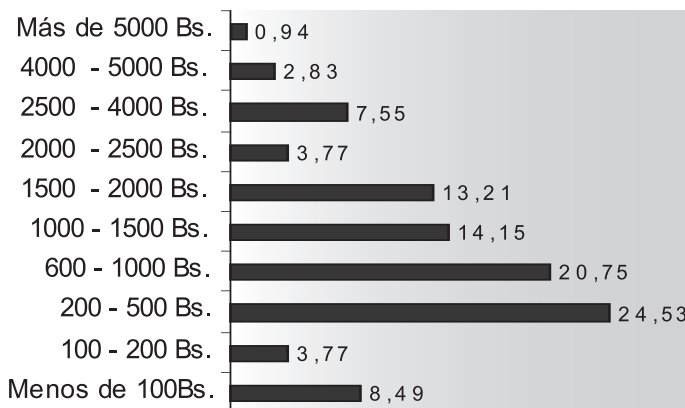


De acuerdo a los gráficos 9A y B que se pueden ver en la parte inferior, se observa que gran parte de las personas que viven alrededor de la laguna son de procedencia Cochabambina como también en una gran mayoría de la zona andina del país, es decir La Paz, Potosí y Oruro y muy pocos de otros departamentos, lo que puede indicar que existe un índice relativamente alto de migración. Otro de los aspectos que cabe resaltar es que se puede ver que gran parte las personas encuestadas tienen un nivel de educación a nivel de bachillerato lo que no quiere decir que todos han logrado llegar a salir graduados y lograr complementar con otros estudios superiores, licenciatura y en muy poco porcentaje técnicos; lo que nos da a entender que la tasa de analfabetismo en estas zonas va en disminución relativa.

A**Gráfico 9****B****Gráfico 10**

De acuerdo al gráfico 10 podemos decir que gran parte de las personas tanto de las que viven alrededor de la laguna como las que llegan a este lugar, con el motivo de encontrar un motivo de distracción, son personas que se dedican a trabajos domésticos o son trabajadores asalariados, estudiantes y desempleados que juntos representan una mayoría dando como indicio la importancia de proyectos generadores de empleo alrededor o dentro la laguna para mejorar la calidad de vidas de estas personas así como la de la laguna misma. Posteriormente se ve que también existen personas jubiladas, profesionales, empresarios y otros que tienen uno que otro oficio que quizás de algún modo u otro hace que su situación es mejor que la de los primeros.

Gráfico 11
Ingreso Promedio



En base al último gráfico se puede decir que 37 por ciento de las personas tiene un ingreso por debajo del salario mínimo por lo que podemos insinuar que estas personas no tienen un nivel de vida acorde a sus necesidades como también ubicamos a un 11 por ciento de personas con ingresos que les permiten tener una estabilidad económica.

4. Conclusiones

En países en desarrollo donde el logro del crecimiento económico es una prioridad y donde además hay un número significativo de población pobre, se debe poner énfasis en ambas cosas, el desarrollo de métodos de análisis económico y el

desarrollo de instrumentos prácticos de política que simultáneamente protejan el hábitat natural y a la vez alivien la pobreza.

El vínculo entre el manejo de la biodiversidad junto con objetivos de carácter económico y social propios de las comunidades locales es esencial para el logro exitoso de estas metas.

Es importante enfatizar en el desarrollo de herramientas de valoración económica-ambiental con el fin de generar instrumentos, e incentivos que propugnen y motiven la conservación del hábitat. Para ello los métodos de valoración deben considerar un enfoque mucho mas amplio del tradicional, es decir deben asumir un enfoque ecosistémico que parte del reconocimiento del sistema ambiental como el gran sistema dentro del cual la economía es solo un subsistema más. Tal es el caso empírico presentado, donde se percibe la existencia de una gran potencialidad en cuanto a mano de obra, la cual debidamente incluida en el manejo sustentable de la Laguna Alalay, da lugar a sinergias positivas entre las distintas dimensiones del desarrollo sustentable.

Por otra parte, esta investigación resalta el potencial de las medidas de incentivo más que las de comando y control. Para ello y para una buena implementación previamente es necesario garantizar que la distribución de beneficios se realice de forma equitativa.

Es importante también diseminar el conocimiento acerca de lo que es el EE, su terminología, su metodología en especial entre los participantes activos, que es la sociedad en sí misma.

Para generar un proceso exitoso de toma de decisiones bajo en Enfoque Ecosistémico es crucial tener información de diversos aspectos: biofísicos, económicos, sociológicos y políticos. Las bases para este desarrollo están en la integración del conocimiento local con el científico. No podríamos pensar en lograr un manejo sustentable de la Laguna, solamente desde un punto de vista biológico concentrado en tratar el espejo de agua. La Laguna Alalay, tal y como se la plantea en este artículo, es un ecosistema sumamente complejo y rico, donde interactúan grupos humanos, individuos, aspectos biológicos-químicos y políticos.

5. BIBLIOGRAFÍA

Azqueta, D.O. y L.P. Pérez (1996). Gestión de espacios naturales, La demanda de servicios recreativos. Norte, M. J. (ed.) McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U. Madrid.

Barbier, et.al (1994) Valoración Económica de Humedales. Guía para Decisores. UICN. Ramsar

Bockstael, N.E., Kling, C.L. (1988). Valuing Environmental Quality: Weak Complementarity with Sets of Goods, American Journal of Agricultural Economics, 70(3): 655-662. umces.edu/~dkingweb/market_pri

Cropper, M. y A. Albertini. (1998). Contingent valuation. In P. Newman (ed.). The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law. New York, USA: Stockton Press, and London: Macmillan Reference.

Dixon, J. A., Scura, L.F., Carpenter, R.A. et Sherman, P.B.(1998). Análisis Económicos de Impactos Ambientales. Piedra, M. y R. Hearne (eds), Earthscan Publications Ltd., London.

Farber, S. (1988). The Value of Coastal Wetlands for Recreation: an Application of Travel Cost and Contingent Valuation Methodologies. Journal of Environmental Management 26, 299-312.

Herrador, D y Dimas, L. (2001). Valoración Económica del Agua para el Área Metropolitana de San Salvador, Cuéllar, N. (ed.). Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), San Salvador. Izko y Burneo, 2003, Herramientas para la Valoración y manejo forestal sostenible de los bosques sudamericanos. UICN. Quito. Editorial Fraga.

Labrecque Émie (2003) Valoración económica de servicios recreativos en el área natural protegida laguna el Jocotal, Departamento San Miguel, El Salvador. Una aplicación de los métodos de costo de viaje y valoración contingente. San Salvador.

Mitsch, W.J. and Gosselink, J.G. 1993 Wetlands. Van Nostrand Reinhold, New York. 2nd Edition.

Munasinghe M. and Mc Nelly J. (1994) Protected Area Economics and Policy. IUCN. IBRD. Washington, D.C.

Pinazzo Salinas, J.A. (1995). Factores que afectan la demanda de áreas protegidas públicas. Centro Agronómico Tropical de Investigación y de Enseñanza, Subdirección General Adjunta de Enseñanza, Programa de Estudios de Postgrado. Turrialba, Costa Rica.

Shultz. S., Pinazzo, J. y M. Cifuentes (1998). Aplicación del Método de Valoración Contingente en dos Parques Nacionales de Costa Rica. En : Piedra, M. y R. Hearne (eds). Smith R.D. and Maltby E. (2003) Using the Ecosystem Approach to Implement the Convention on Biological Diversity. Key Issues and Case Studies. IUCN. Ecosystem Management Series No.2. Bellegarde-sur-Valserine, France.

UICN (1992) Parques para la Vida. Intensificación del Papel de la Conservación. IV Congreso mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas. Caracas, Venezuela. 10-21 de Febrero de 1992.

UICN (1994) Directrices para las categorías de manejo de Áreas Protegidas. Cambridge.

6. Anexos

Universidad Mayor de San Simón Instituto de Estudios Sociales y Económicos

VALORACION ECONOMICA AMBIENTAL DE LA LAGUNA ALALAY

Buenos días/buenas tardes. Estamos realizando un estudio para la Universidad Mayor de San Simón sobre el valor de este recurso natural (la laguna Alalay) que tendría grandes potencialidades económicas de uso sostenible. Desearíamos que nos contestara a unas preguntas, si es tan amable. La entrevista durará de 10 a 15 minutos y la información será utilizada íntegramente para fines académicos y de servicio a la comunidad

1. Información sobre las actividades en la laguna

1. Ha visitado antes la Laguna Alalay?

☐ No

☐ Si → Con qué frecuencia viene a la Laguna?

☐ Una vez al año

☐ Durante la semana

☐ Más de una vez al año

☐ Fines de semana

Otro.....

2. Cuando Ud. realiza esta vista acostumbra venir acompañado? 0No 1Si

0 No

1 Si → Con cuánta gente ha venido en esta ocasión? Edad 0-15.....

Edad 16 o más.....

3. Ha venido a la Laguna especialmente para visitar este espacio natural? ☐ No ☐ Si

4. Cuáles son los dos motivos más importantes por lo cuales Ud. se siente motivado a visitar la Laguna?

☐ Caminar

☐ Tranquilidad

☐ Hacer deporte → Cuál?.....

☐ Recomendación de terceros

☐ Disfrutar del paisaje, la naturaleza

☐ Otros

☐ Observar las aves

☐ No responde/No sabe

5. Considera que la laguna alberga una gran riqueza natural?

☐ 0 No

☐ 1 Si → Le interesaría que la laguna se preserve de manera sustentable, cuidando su biodiversidad?

☐ No sabe

☐ 0 No

☐ 1 Si

☐ No sabe

6. Qué actividad va a realizar o ha realizado en los predios de la laguna? (la más importante)

☐ 1 Día de campo

☐ 3 Disfrutar del paisaje

☐ 5 Deporte

☐ 2 Divertirse

☐ 4 Comercio

☐ 6 Otros.....

7. Cuánto tiempo ha pasado o piensa pasar hoy en este lugar? Hrs.....

8. En su visita ha realizado algún gasto?

☐ 0 No

☐ 1 Si → Cuánto estima que gastó en:

☐ 1 Combustible.....

☐ 2 Alimentos y bebidas.....

☐ 3 Transporte.....

☐ 4 Otros.....

9. Después de visitar este espacio, ¿cree que ha valido la pena su vista?

☐ 1 Bastante

☐ 3 No demasiado

☐ 5 No responde/no sabe

☐ 2 Mucho

☐ 4 Nada

10. Considera que la laguna presenta problemas ambientales y de administración en la actualidad?

☐ 0 No

☐ 1 Si → Cuáles?

☐ 1 Pérdida de flora y fauna

☐ 4 Derrame de aguas servidas

☐ 6 Basura

☐ 2 Deforestación

☐ 5 Inseguridad

☐ 7 Pesca

☐ 3 Mal olor

☐ 8 Otros.....

11. Cómo califica la situación de la laguna en comparación a años anteriores?

☐ 1 Mucho mejor

☐ 2 Igual

☐ 3 Está peor

Por qué?.....

II. Información sobre la disposición a pagar por distintas alternativas

1. Estaría dispuesto a pagar un determinado monto razonable para la conservación y la mejora del entorno de la Laguna Alalay? ☐ No ☐ Si
2. Estaría dispuesto a realizar un aporte económico para mejorar las condiciones de la actividad que realiza en los predios de la laguna? ☐ No ☐ Si
3. ¿A Ud. le interesaría que en la laguna se construya un restaurante que no destruya el entorno, pero que sea un atractivo más de la zona y genere empleo para los pobladores del entorno?
☐ No
☐ Si → Estaría Ud. dispuesto a participar en este proyecto brindando su mano de obra y percibir una remuneración? ☐ No ☐ Si
4. En la actualidad cuenta con un trabajo estable? ☐ No ☐ Si
5. Considera una buen idea desarrollar un centro de educación ambiental en los predios de la laguna dirigido especialmente a los visitantes y a las escuelas?
☐ No
☐ Si → Le gustaría capacitarse y participar de este proyecto como guía turístico? ☐ No ☐ Si
6. Qué opina de que se realice una actividad de aprovechamiento sostenible de los repollos de agua de la laguna bajo la forma de una microempresa?
☐ Negativo
☐ Positivo → Le gustaría capacitarse y ser parte de esta microempresa y percibir un determinado salario? ☐ No ☐ Si
7. Cuál es la cantidad máxima de dinero que estaría dispuesto a pagar por concepto de derecho a un plato completo en el restaurante turístico rústico? (poner en claro que este dinero no se tiene que pagar y que solo es un ejercicio académico)
Pagaría la cantidad de 15Bs.?
☐ No ☐ Pagaría entre 15-20 Bs.
☐ Si ☐ Pagaría entre 12-15 Bs
☐ No sabe /no responde. ☐ Pagaría entre 10-12 Bs

8. Si hubiera guías turísticos para recorridos acuáticos y terrestres por senderos y si hubiera pequeñas lanchas manuales para los visitantes que quisieran hacer recorridos acuáticos. ¿Estaría dispuesto a pagar Bs. 10 por persona para un recorrido guiado de ese tipo? sabiendo que contribuirá a la futura conservación de esta laguna? (poner en claro que este dinero no se tiene que pagar y que solo es un ejercicio académico)

☐0 No → Por qué?.....

☐1 Si Cuánto estaría dispuesto a pagar?.....

9. Si la calidad de los servicios al turista que viene a la laguna estaría mucho mejor, es decir si se decidiera realizar un mejor mantenimiento, alguna infraestructura como áreas de camping, baños, información, señalización y senderos explicativos. ¿Estaría dispuesto a realizar algún aporte para lograr estas mejoras?

☐0 No → Por qué?.....

☐1 Si

III. Datos personales del entrevistado

1. Año de nacimiento: (Edad)..... 2. Lugar de nacimiento.....

3. Reside o no en el país? ☐0 No ☐1 Si 4. Dónde vive?.....

5. En que nivel podría clasificar su educación?

☐1 Primaria ☐2 Bachillerato ☐3 Técnico ☐4 Licenciatura ☐5 Maestría ☐6 Doctorado

- 6.Cuál es su Ocupación?

☐1 Empleado/asalariado ☐4 Oficio ☐7 Estudiante 10 Otro.....

☐2 Empresario/empleador ☐5 Trabajo doméstico ☐8 Desempleado

☐3 Profesional independiente ☐6 Agricultor ☐9 Jubilado

6. Diría que el promedio de sus ingresos personales netos al mes, está incluido en alguno de estos tramos? (preguntar por los ingresos personales, pero si dice que no tiene, preguntar por los del conjunto del hogar y apuntarlo en la columna correspondiente)

Tramo	Ingreso Personal	Ingreso Familiar
Menos de 100Bs		
Entre 100 y 200Bs		
Entre 200 y 500Bs		
Entre 600 y 1000Bs.		
Entre 1000 y 1500 Bs		
Entre 1500 y 2000Bs.		
Entre 2000 y 2500 Bs.		
Entre 2500 y 4000 Bs.		
Entre 4000 y 5000 Bs.		
Más de 5000 Bs.		
No Sabe/No responde		

7. La persona entrevistada es: ☐ M ☐ H

8. Fecha de la entrevista: 9. Hora de la entrevista:.....

10. Número de entrevista de esta serie: /

11. Lugar de la entrevista:.....

12. Actitud del entrevistado: ☐ Buena ☐ Indiferente ☐ Poco dispuesto

13. Entrevistador(a):.....

La presente edición se terminó de imprimir
en Talleres Gráficos “KIPUS”
c. Hamiraya 127 • Telf./Fax: 591-4 - 4582716 / 4237448
E-mail: ventas@editorakipus.com